PRB 05-46E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

CANADA'S ELECTORAL PROCESS: FREQUENTLY ASKED QUESTIONS

Law and Government Division

24 January 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

Contributors:

Emma Butt, Erin Prisner, James R. Robertson, Michael Rowland, Tim Schobert and Sebastian Spano
Law and Government Division

Michael Dewing and Brian O'Neal
Political and Social Affairs Division

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

PART I – REFORMING THE EXISTING ELECTORAL SYSTEM 1

A. Participation in the Electoral Process 1

1. How has voter turnout changed in federal elections in recent years? 1
2. How does the low federal turnout compare with turnout in provincial elections? Internationally? 2
3. What can be done to improve voter turnout? 2
4. What is mandatory or compulsory voting? Where is it used? 2
5. Has mandatory voting been proposed in Canada? 3
6. What are some of the arguments for and against mandatory voting legislation? 4
7. What are the implications of lowering the minimum voting age? 4
8. Is a permanent voter list an improvement over door-to-door registration? 5
9. How effective would Sunday voting be? 5
10. Are women, Aboriginal peoples, and minorities adequately represented in Parliament? 6

B. Political Financing and Campaign Regulation 7

1. Who can make a political contribution? 8
2. What are the limits on financial contributions? 8
3. What constitutes a contribution? 9
4. What are the spending limits imposed on participants in the political process? 9
5. To what extent are political parties and candidates financed publicly? 9
6. What are the limits on third-party election advertising? 10
7. How are the political financing rules enforced? 11
8. How are leadership campaigns regulated? 11
9. How are nomination campaigns regulated? 12

C. The Functioning and Administration of Elections 12

1. How are returning officers selected? 12
2. How are electoral boundaries determined? 13
3. What are the reforms recently recommended by the Chief Electoral Officer? 14
   a. Integration of the Office of the Chief Electoral Officer and Returning Officers 14
   b. Confirmation Procedures 15
   c. Extension of Limitation Period for Prosecution of Offences 15
   d. Broadcasting 15
   e. Enhanced Examination and Inquiry Powers for the Chief Electoral Officer 16
   f. Reports of Volunteer Labour 16

PART II – CHANGING THE ELECTORAL SYSTEM 17

A. House of Commons Electoral Reform 17

1. What is proportional representation? 17
2. What types of proportional representation systems exist? 18
3. How would the results of the June 2004 election have differed if Canada had had proportional representation? 23
4. Could electoral reform improve the representation of women, Aboriginal peoples and minority groups in Parliament? 23
5. What are some current and recent electoral reform initiatives at the federal and provincial levels 24
   a. Reform Proposals at the Federal Level 25
   b. British Columbia Referendum on Proportional Representation 26
   c. Reform Proposals in Prince Edward Island. 26
   d. Reform Proposals in Ontario 27
   e. Reform Proposals in Quebec 27
   f. Reform Proposals in New Brunswick 27
   g. Fixed Election Dates 27

B. Senate Electoral Reform 28

1. What steps would need to be taken if a decision is made to reform the Senate? 28
2. What proposals have been made for electoral reform of the Senate? 29
3. How would seats be distributed under these proposals? 30
4. What powers would the Senate have under these proposals? 31
5. What about abolishing the Senate? 32
6. What positions have federal political parties taken regarding Senate reform? 32
7. What methods do other major western democracies use for selecting senators? 33
   a. Election and Appointment 33
   b. Voting Methods 34

106-03376/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CANADA'S ELECTORAL PROCESS: FREQUENTLY ASKED QUESTIONS

PART I – REFORMING THE EXISTING ELECTORAL SYSTEM

A. Participation in the Electoral Process

1. How has voter turnout changed in federal elections in recent years?

Voter turnout at the federal level in Canada has declined overall since the 1988 general election, and is a matter of increasing concern for policy-makers. While the participation rate was sometimes low in previous years – rates often fluctuate depending on particular events before or during an election campaign – the *progressive* decline is new and disquieting. The following figures show participation rates in federal elections since 1993:

2004: 60.9%
2000: 61.2%
1997: 67.0%
1993: 69.6%

The 2004 figure is the lowest turnout ever recorded at the federal level. Voter turnout improved, however, to 64.9% in the 23 January 2006 election.

In a 2002 poll commissioned by Elections Canada, reasons offered for neglecting to vote included dissatisfaction with politicians in general, a belief that participation would make no difference, and general lack of interest. It is not clear whether the permanent register of electors (which has replaced door-to-door enumeration) and other changes have contributed to the decline.

2. How does the low federal turnout compare with turnout in provincial elections? Internationally?

Voter participation has also dropped in provincial elections, but not as dramatically nor as consistently as in federal elections.(1) Among the world's other affluent, industrialized democracies, the situation is not much better: in most of them, a steady decrease has been witnessed since the 1960s. The United States has experienced the most significant decrease, with current turnout for federal elections at approximately 50%. Significant drops in voter participation have also been seen in Europe, Japan, and Latin America, though marginally less dramatic than those in the United States.

3. What can be done to improve voter turnout?

A host of measures to improve voter participation in Canada have been suggested by a variety of organizations and individuals and by governmental bodies such as the Chief Electoral Officer of Canada and the Law Commission of Canada. Among the suggestions are:

- The implementation of a proportional representation system (see the discussion in Part II, Section A);
- Compulsory/mandatory voting (see the discussion below);
- Lowering the minimum voting age (see the discussion below);
- A return to the practice of door-to-door enumeration (see the discussion below); and
- Sunday voting days (see the discussion below).

4. What is mandatory or compulsory voting? Where is it used?

Mandatory voting, sometimes called compulsory voting, requires citizens to register as voters and to go to their polling station or vote on election day. Those who refuse to do so are usually subject to a fine (unless they have an acceptable explanation, such as illness). Although it is known as "mandatory voting," citizens are not actually required to vote. They must register and present themselves at their polling station; however, they still have the choice of spoiling their ballot or registering an abstention. In fact, several countries provide a box on the ballot for those who wish to vote "None of the candidates."

---

(1) Centre for Research and Information in Canada, *Voter Participation in Canada: Is Canadian Democracy in Crisis?*, Montréal, October 2001, http://www.cric.ca/pdf/cahiers/cricpapers_nov2001.pdf.

Mandatory voting legislation exists in a number of countries around the world, including more than 20 democracies, such as Australia, Belgium, Cyprus, Luxembourg and Brazil. Belgium was the first country to introduce mandatory voting legislation, in 1892. Australia has arguably the best-known mandatory voting system (first introduced in 1915 by the State of Queensland, and adopted nationally in 1924). Australian citizens over the age of 18 must be registered to vote and are required to present themselves at their respective polling stations on election day. Those who do not do so are subject to a fine (unless, as mentioned above, they have an acceptable reason). Since Australia's mandatory voting law came into force, voter turnout has nearly doubled and sits at about 95%.

5. Has mandatory voting been proposed in Canada?

On 9 December 2004, Senator Mac Harb introduced Bill S-22, An Act to amend the Canada Elections Act (mandatory voting), in the Senate. The bill would have required all registered voters to vote in all federal elections or be faced with a fine. Voters would still have the option of refusing the ballot, voting for "none of the candidates," or providing Elections Canada with an acceptable reason for not voting.

Bill S-22 faced strong opposition in the Senate. Critics argued that it was undemocratic to force Canadian citizens to vote. Senator Noel Kinsella and Senator Donald H. Oliver were particularly concerned that forcing an individual to vote interfered with that individual's Charter right under section 3, which includes the right *not* to vote.(2) Bill S-22 did not proceed beyond second reading stage in the Senate, and died on the *Order Paper* when the 38th Parliament was dissolved in November 2005.

Mandatory voting also seems to be unpopular with the Canadian electorate. As part of a 2003 survey investigating Canadians' attitudes towards electoral reform, Elections Canada asked Canadians whether they supported compulsory voting. The survey found that the majority of Canadian respondents were opposed – often strongly – to mandatory voting legislation.(3)

---

(2) See Library of Parliament, LEGISINFO, Bill S-22, Debates at 2nd Reading, 9 February 2005 and 8 June 2005, http://lp-bp/apps/LEGISINFO/LEGISINFO.asp?Lang=E&Chamber=S&StartList=2&EndList=1000&Session=13&Type=0&Scope=1&query=4386&List=stat.

(3) Elections Canada, *Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters*, March 2003, Section 8, http://www.elections.ca/content.asp?section=loi&document=elect&dir=tur/tud&lang=e&textonly=false.

6. What are some of the arguments for and against mandatory voting legislation?

Several arguments are consistently put forth by proponents of mandatory voting, including the following:

- There is increased voter turnout;
- The views of the electorate are better represented in Parliament;
- Voting is considered a civic duty similar to jury duty, payment of taxes, etc.;
- Election campaigns can focus more on issues, instead of focusing on getting citizens out to vote on election day;
- Voters are not forced to vote; rather, they are obliged to turn out to vote; and
- If they are required to participate, voters may become more involved in the political process.

Arguments against mandatory voting include the following:

- Forcing a person to vote is undemocratic and interferes with an individual's Charter rights;
- Mandatory voting does not address the issue of educating the electorate to ensure that citizens are making informed choices on political issues;
- Although mandatory voting may increase voter turnout, it may not necessarily increase the representation of the views of the electorate or lead to more informed voting;
- Mandatory voting does not address the question of why citizens are not voting; and
- Enforcing the penalties against those who fail to vote can be expensive.

7. What are the implications of lowering the minimum voting age?

Of all groups of eligible voters, young Canadians have the lowest voter participation levels. According to studies commissioned by Elections Canada, not only are young people participating less in the electoral process than older generations, but their willingness to participate is also in decline. One idea put forth to counter this trend is the lowering of the voting age from 18 to 16. Proponents of this initiative argue that instilling democratic values in young people while they are still in school will encourage the development of life-long voting habits. Opponents believe that 16-year-olds lack the maturity to make an informed political decision and that the novelty aspect of voting at 16 would eventually wear off.

The movement to lower the voting age suffered two substantial blows recently. On 13 May 2004, the Alberta Court of Appeal ruled against two Edmonton teenagers who

argued that their rights under the Charter had been violated by Alberta's *Elections Act*. The Court agreed with the trial judge that a voting age limit was, in principle, a violation, but that it was justified in order to maintain the integrity of the electoral system. On 4 November 2004, a private Member's bill was introduced in the House of Commons by Liberal MP Mark Holland to lower the voting age to 16; it was defeated on 8 June 2005 following second reading debate.

8. Is a permanent voter list an improvement over door-to-door registration?

In April 1997, door-to-door enumeration – the traditional method of compiling voter lists – was replaced by the National Register of Electors (a permanent voters list). Although the new system is more cost-efficient, some critics suggest that it contributes to the disengagement of citizens from the electoral process. First, difficulties have been encountered with respect to accuracy; given people's increased mobility in modern society, many voters are absent from voter lists at election time due to relocation. In such situations, the onus of registering is placed on the voter, who may not have time to track down the local Elections Canada office. Second, many observers believe that because the door-to-door enumeration process is more personal, it heightens a voter's sense of awareness and civic duty in a way that receiving a notice in the mail cannot. Against these arguments, door-to-door enumeration is costly and time-consuming; the minimum length of an election campaign would have to be extended to accommodate the additional time needed for enumeration. It is also increasingly difficult to find enumerators, and many people may not be home when enumerators call or may be reluctant to answer the door to strangers.

9. How effective would Sunday voting be?

Changing the traditional Monday election day to Sunday is an idea that has garnered little attention in Canada. In Europe, however, it has been explored more thoroughly in recent years, in both an academic and a practical context. In recent elections to the European Parliament, several member states have experimented with Sunday voting in an effort to bolster routinely low voter participation. Many people who abstained from voting cited work-related obligations as being the primary reason; the implementation of a weekend voting day sought to remedy this problem. Although studies found that Sunday voting facilitated the process for some electors, it effectively created a new class of non-voters who simply did not want to give up their free time on the weekend.

Whether Sunday voting would help increase voter participation in Canada is debatable. In the wake of a barrage of calls for electoral reform from many sides, Sunday voting is conspicuously absent from the Canadian agenda. There are two possible reasons for this:

- Section 133 of the *Canada Elections Act* provides that employees are entitled to three hours of paid leave on election day in order to cast their votes. In addition, Section 128 of the *Canada Elections Act* requires that polls be open for a 12-hour period, which, for most people, allows time to vote before or after a regular work day. These provisions negate, at least in part, the argument that work plays a major role in determining voting patterns.
- In a 2003 survey commissioned by Elections Canada, only 5.8% of non-voters said they did not vote because their attention was turned elsewhere. (Work was not specifically singled out.) The main reasons non-voters provided had to do with attitudes toward politicians and the government. Discontent, meaningless of participation and lack of interest were the factors most often mentioned.

10. Are women, Aboriginal peoples, and minorities adequately represented in Parliament?

Women, minority groups, and Aboriginal peoples continue to be under-represented in Parliament, a fact that raises concern about the current electoral system in Canada and, as some argue, indicates the need for electoral reform. Although women represent half the Canadian population, they occupy only 20% of the seats in the House of Commons. Similarly, minority groups and Aboriginal peoples constitute 11% and 3.5% of the population, respectively, but represent only 6% and 2%, respectively, of Members of Parliament.(4)

While increasing the representation of women, minority groups and Aboriginal peoples in Parliament is considered a priority by some, their representation has shown little improvement in recent federal elections. It has been pointed out that despite efforts to nominate candidates from these groups, increased representation in the House of Commons can result only if these candidates are nominated in winnable constituencies.

In the 23 January 2006 federal election, only 25% of the total number of candidates nominated by the Liberals, Conservatives, New Democrats and Bloc Québécois were women.(5) For visible minorities, the numbers were even lower; of the 308 NDP and 75 Bloc Québécois candidates, only 21 and 9 candidates respectively, were visible minorities. (The

---

(4) Law Commission of Canada, *Voting Counts: Electoral Reform for Canada*, Ottawa, 2004.

(5) John Gray, "Once more, few women, fewer minorities," CBC.ca Reality Check Team, 3 January 2006, www.cbc.ca/canadavotes/realitycheck/women_minorities.html.

Liberals and Conservatives have not made data available on the number of their minority candidates.)[6] These figures are lower than in the previous election.

With respect to Aboriginal groups, access to and participation in the electoral process is of significant concern. While voter participation in the 2004 federal election by the Canadian population as a whole was 60.9%, Aboriginal voter participation was considerably lower, at approximately 40%.[7] One writer has suggested that Aboriginal groups often consider non-Aboriginal elections as a threat to their rights, autonomy and self-government goals, thus contributing to the lower level of participation.[8] Many Aboriginal Canadians feel alienated from the political process. Others have argued that in order to reduce their sense of exclusion from the federal electoral system, efforts must be made to integrate the Aboriginal worldview into the Canadian political process,[9] or otherwise make special efforts to involve them and address their issues.

B. Political Financing and Campaign Regulation

In recent years, a number of significant changes to the *Canada Elections Act* have affected the financing and regulation of election campaigns, nomination contests and leadership campaigns. Some of these changes took effect with the major overhaul of the *Canada Elections Act* brought about by Bill C-2, which received Royal Assent in May 2000.[10] The most significant changes, however, came about with Bill C-24, An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing), which took effect on 1 January 2004.[11]

---

(6) *Ibid.*

(7) Based on an Elections Canada public opinion survey conducted following the 2004 federal election, *The Hill Times*, 19 December 2005, p. 5.

(8) Daniel Guérin, "Aboriginal Participation in Canadian Federal Elections: Trends and Implications," *Electoral Insight*, November 2003, Elections Canada On-Line, http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=22&lang=e&frmPageSize=&textonly=false.

(9) Anna Hunter, "Exploring the Issues of Aboriginal Representation in Federal Elections," *Electoral Insight*, November 2003, Elections Canada On-Line, http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=25&lang=e&frmPageSize=&textonly=false.

(10) J. R. Robertson, *Bill C-2: The Canada Elections Act*, LS-343E, Parliamentary Research and Information Service, Library of Parliament, Ottawa, 9 March 2000.

(11) J. R. Robertson, *Bill C-24: An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (Political Financing)*, LS-448E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 11 June 2003.

1. Who can make a political contribution?

With some exceptions, only individuals (Canadian citizens and permanent residents) may make financial contributions to registered parties, candidates, constituency associations, and leadership and nomination contestants.

Unions and corporations are no longer permitted to make political contributions to registered political parties and leadership contestants. They may make modest contributions to candidates, constituency associations and nomination contestants.

2. What are the limits on financial contributions?

Individuals who are Canadian citizens or permanent residents may contribute:

- a maximum of $5,000 in a calendar year to a particular registered political party and its constituency associations, candidates and nomination contestants, collectively;
- a maximum of $5,000 in a particular election to a candidate who is not a candidate of a registered political party; and
- a maximum of $5,000 to leadership contestants in a particular leadership contest.

Election candidates and nomination contestants of a registered party, as well as party leadership candidates, may contribute an additional $5,000 of their own funds to their own campaigns or nomination contests. The $5,000 limit also applies to contributions by candidates who are not candidates of a registered political party to their own campaigns.

The contribution limits prescribed above in the *Canada Elections Act* are adjusted annually to take account of inflation.

Unions and corporations are permitted to contribute small amounts as follows:

- a maximum of $1,000 in any calendar year to a particular registered constituency association, candidates and nomination contestants, collectively; and
- a maximum of $1,000 to election candidates who are not candidates for a registered political party.

Unions and corporations, however, may not contribute to leadership campaigns.

Unions that do not hold bargaining rights for employees in Canada and corporations not carrying on business in Canada, Crown corporations, and corporations receiving more than 50% of their funding from the Government of Canada are not permitted to make any contributions even at the reduced level.

3. What constitutes a contribution?

Contributions include most donations of money, goods and services. Party membership fees are not considered contributions. A candidate's or nomination contestant's own funds used in an election or nomination contest are considered to be contributions.

4. What are the spending limits imposed on participants in the political process?

- Limits on spending by *political parties* during an election are determined by multiplying $0.70 by the number of names on the registered list of electors for constituencies in which the party has endorsed a candidate.
- Limits on spending by a *candidate* in an election are: $2.07 for each of the first 15,000 electors in the constituency; $1.04 for each of the next 10,000 electors; and $0.52 for each of the remaining electors. This amount is increased if the number of electors per square kilometre of a constituency is less than 10.
- Limits on spending by *nomination contestants* are 20% of the spending limit established for electoral candidates, not including some personal expenses such as travel and living expenses.
- No limits are imposed on spending by *leadership candidates*. Candidates are required, however, to disclose the amounts and sources of contributions to Elections Canada. Candidates are also required to register with Elections Canada in order to accept contributions or incur expenses.

5. To what extent are political parties and candidates financed publicly?

Bill C-24, An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing), which came into force on 1 January 2004, increased and extended the level of public financing of political parties and candidates.

Political parties are entitled to an annual allowance of $1.75 per vote received by the party in the previous election, provided that candidates endorsed by the party received at least 2% of valid votes cast nationally in that election or 5% of valid votes cast in the constituencies in which the party endorsed a candidate. The $1.75 allowance per vote is adjusted annually for inflation.

Parties are also entitled to reimbursement of 50% of their electoral expenses, provided that candidates endorsed by the party received at least 2% of valid votes cast nationally or 5% of valid votes cast in constituencies in which the party endorsed candidates.

Individual candidates are entitled to partial reimbursement of electoral expenses. The candidate is issued a payment as a first instalment immediately after the return of the election

writ if he or she received 10% or more of the valid votes cast. A final payment is issued to the candidate after his or her official agent files the candidate's electoral campaign return and the required supporting documents. The amount of the final instalment will be 60% of the candidate's paid election and personal expenses, less the first instalment already paid, or 60% of the maximum election expenses allowed under the *Canada Elections Act*, less the initial instalment.

Amendments to the *Income Tax Act* now provide increased incentives for individuals to contribute to political parties and candidates. These amendments double the amount of an individual's contribution that is eligible for the 75% tax credit, from $200 to $400. The other tax brackets of the tax credit were increased accordingly, resulting in a maximum tax credit of $650 for donations of $1,275 or more.

6. What are the limits on third-party election advertising?

A third party is defined as an individual, or a group, that is neither a candidate nor a political party. Third parties play an increasingly significant role in election campaigns by supporting or opposing, through advertising or other expenditures, individual candidates or parties.

Third parties may not incur more than $150,000 in total election advertising expenses. Of that amount, no more than $3,000 may be spent on supporting or opposing the election of one or more candidates in an individual constituency. With respect to a party leader, the $3,000 spending limit applies only to his or her candidacy in a particular constituency. These amounts are adjusted for inflation.

The regulation of third-party election advertising has attracted considerable debate. Proponents of regulation argue that since spending by political parties and candidates, and now nomination contestants and leadership candidates, is carefully regulated, other groups and individuals should be subject to some regulation in order to ensure a level playing field. Opponents of regulation and spending limits argue that restrictions on third-party spending constitute an infringement on basic Charter rights such as freedom of expression. This debate featured prominently in litigation that reached the Supreme Court of Canada in *Harper* v. *Canada (Attorney General)*.[12] In *Harper*, a majority of the court, in upholding the third-party spending limits in the *Canada Elections Act*, adopted an "egalitarian" model of electoral fairness,

(12) [2004] 1 S.C.R. 827.

which recognizes that those with greater financial resources can effectively control the electoral process and shut out those lacking economic power. The egalitarian model was upheld in contrast to the libertarian model, which favours as few restrictions as possible.

7. How are the political financing rules enforced?

The *Canada Elections Act* prescribes a long list of offences relating to breaches of political financing rules. These offences include circumventing, or conspiring to circumvent, the restrictions on political donations; failing to report a contribution or an expense; and spending in excess of the prescribed limits.

There is a limitation period on the time within which a prosecution for an offence may be initiated: 18 months from the date on which the offence came to light, with an absolute limit of seven years from the occurrence of the offence.

8. How are leadership campaigns regulated?

New rules for the conduct of leadership campaigns have been in force since 1 January 2004 (see Part 18, Division 3.1, of the *Canada Elections Act*). Prior to this date, campaigns were unregulated.

Once a leadership campaign is called by a registered party, the party must notify Elections Canada. Candidates are deemed to be candidates once they accept a contribution or incur a campaign expense, and they must register with Elections Canada. In each of the four weeks leading up to the leadership convention, candidates are required to file reports on the amounts and sources of contributions. Six months following the leadership convention, candidates must submit further information on additional contributions received and expenses incurred to the Chief Electoral Officer.

Candidates must appoint an auditor at the time of registration. They must also submit an audited report if they spend or receive more than $5,000. Each candidate must also appoint a campaign agent and a financial agent. The financial returns of all candidates are published.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

9. How are nomination campaigns regulated?

Prior to Bill C-24, nomination contests were unregulated. As of 1 January 2004, nomination contests are subject to special rules provided for in the *Canada Elections Act* (Part 18, Division 5). Within 30 days of the date on which the nomination contest is to be held, a constituency association must report the holding of the contest to Elections Canada. A nomination contestant is deemed to be a contestant upon acceptance of a contribution or the incurring of an expense. Nomination contestants must appoint a financial agent to accept contributions and incur expenses. Contestants must report contributions and expenses to Elections Canada if those contributions and expenses exceed $1,000. An auditor must be appointed if the contestant spends or receives contributions in excess of $10,000.

The reporting obligations arise after the completion of the nomination contest (unlike leadership campaigns, in which the candidates must provide reports during the campaign). Nomination contestants must file a financial return, if applicable, within four months after the completion of the nomination contest. If the nomination contest occurs during an election period, the return may be filed within four months after election day.

C. The Functioning and Administration of Elections

1. How are returning officers selected?

Returning officers are responsible for the administration of an election in their constituencies. They are required to be entirely impartial in performing their duties: the *Canada Elections Act* (section 24(6)) prohibits returning officers from participating in any partisan political activities while in office. Under section 24(1) of that Act, however, the Governor in Council (the Cabinet) is responsible for the appointment and removal of all returning officers. This process has been questioned by both the Chief Electoral Officer (CEO) and the opposition parties. The CEO has, in numerous reports, referred to the process as anachronistic and recommended that this power be removed from Cabinet and transferred to the CEO. The opposition parties have supported the CEO's recommendations. Several allegations of political bias have been made against returning officers in recent years, and the opposition parties charge that such an important function of the democratic process should not be a patronage appointment.

To that end, Michel Guimond, MP, of the Bloc Québécois introduced a private Member's bill (Bill C-312) in the House of Commons on 7 December 2004. The bill proposed that returning officers be appointed by the CEO, following a competition. In order to depoliticize the process, the competition proposed in the bill was to be open to all members of the public, and would resemble the procedure in place for hiring in the public service. It was based on the procedure used in Quebec, although other provinces have different models. Bill C-312 was studied and amended by a committee following second reading, but died on the *Order Paper* with the dissolution of Parliament on 29 November 2005. Similar legislation will have to be introduced in the 39th Parliament if steps are to be taken to reform the appointment process for returning officers.

2. How are electoral boundaries determined?

The *Constitution Act, 1867* and the *Electoral Boundaries Readjustment Act* require that representation in the House of Commons be readjusted after each decennial (10-year) census to reflect population changes and movements within Canada. These readjustments to electoral boundaries are carried out by independent commissions in each province. Each of the 10 commissions is chaired by a judge appointed by the Chief Justice of that province, or by a person resident in that province and appointed by the Chief Justice of Canada. In addition, the Speaker of the House of Commons appoints two members who are residents of that province.

Each commission prepares proposals, which are published in the *Canada Gazette* and local media. Public hearings are then held to obtain public input. Following the hearings, the commission determines what changes, if any, should be made to electoral boundaries, and prepares a report. The report is submitted to the Chief Electoral Officer (CEO), who presents it to the Speaker of the House of Commons for tabling. MPs have 30 days to review the reports and file objections with the designated committee of the House of Commons. That committee has 30 sitting days to review any objections for each commission. The objections as well as the minutes of the committee's discussions and any evidence heard by the committee are sent to the CEO, who in turn forwards them to the appropriate commission.

The commissions may consider any objections received from the House of Commons, but ultimately they make the final decision on electoral boundary readjustments independent of the CEO or Parliament, after conducting further public hearings. Final reports of

the commissions are sent by the CEO to the Speaker of the House of Commons and a draft representation order is prepared. The representation order: specifies the number of members of the House of Commons to be elected for each province; divides each province into electoral districts (i.e., constituencies); describes the boundaries of each district; and specifies the name of each district and its population.

The 2003 representation order resulted in the allocation of 7 seats to Newfoundland and Labrador, 4 to Prince Edward Island, 11 to Nova Scotia, 10 to New Brunswick, 75 to Quebec, 106 to Ontario, 14 to Manitoba, 14 to Saskatchewan, 28 to Alberta, 36 to British Columbia, and 1 seat to each of Yukon, the Northwest Territories and Nunavut. The total number of seats in the House of Commons increased to 308 from 301 as a result of the readjustment. The new boundaries took effect with the dissolution of the 37th Parliament on 23 May 2004.

3. What are the reforms recently recommended by the Chief Electoral Officer?

In his report on the 38th General Election, tabled in the House of Commons on 29 September 2005, the Chief Electoral Officer (CEO) made a series of recommendations to amend the *Canada Elections Act*.(13) Some of those recommendations are highlighted below.

a. Integration of the Office of the Chief Electoral Officer and Returning Officers

The CEO has made a number of recommendations to facilitate the integration of the independent offices of returning officers with the Office of the CEO. These recommendations would involve amending the Act to enable the CEO to select and appoint returning officers using a merit-based process. Returning officers would be appointed for 10-year terms that could be terminated earlier in case of death, resignation, or removal from office for reasons such as mental or physical incapacity, knowingly engaging in political activity, and failure to competently discharge a duty. Another recommendation was that returning officers be legally made employees of Elections Canada and therefore be subject to fundamental legislation relating to the functioning of government, including the *Financial Administration Act* and the *Privacy Act*.

---

(13) Elections Canada, *Completing the Cycle of Electoral Reforms: Recommendations from the Chief Electoral Officer on the 38th General Election*, Ottawa, 29 September 2005.

b. Confirmation Procedures

Currently, the *Canada Elections Act* requires that candidates be confirmed by a returning officer, but this can be done only during an election. Persons wishing to be candidates must also take all the required steps in the nomination process by the end of the 21st day preceding the polling day. These steps include: obtaining the required signatures of electors; filing the nomination papers with the returning officer; and securing the confirmation of the papers by the returning officer. Furthermore, a potential candidate's nomination papers cannot be filed with the returning officer until after the issuance of a Notice of Election, which can take place up to four days after the issuance of the election writ.

The current procedures can have some drawbacks. There may be delays in confirming candidates' status. In addition, retroactive liability may be imposed on candidates who may have inadvertently failed to follow the rules set out in the Act, such as appointing an official agent and an official auditor, opening a bank account, and issuing receipts for contributions. These requirements are generally triggered upon the receipt of a contribution or the incurring of an election expense.

The report also notes that if the registration process were simplified and streamlined, it could be done through the Office of the CEO rather than through returning officers in individual constituencies.

c. Extension of Limitation Period for Prosecution of Offences

Allegations made at the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities concerning breaches of the financial reporting obligations under the *Canada Elections Act* were the impetus for the CEO's recommendation that the limitation period for commencing a prosecution under the Act be extended from the current 7 years to 10 years. The CEO maintains in his report that the current limitation prevents the pursuit of allegations of the kind made during the Commission, which date from before the limitation period.

d. Broadcasting

Chapter 3 of the CEO's report contains a series of recommendations aimed at ensuring some measure of fairness in the apportionment of paid and free-time political broadcasting. These include the following:

- All registered political parties should be entitled to purchase a maximum of 100 minutes of time from each broadcaster at the lowest unit rate;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Each broadcaster should place a cap of 300 minutes on all political advertising. Where requests from all parties exceed 300 minutes for one station, the broadcaster should pro-rate the requested time;
- All registered parties should have the right to purchase additional time at the lowest unit rate, if available;
- A party's ability to purchase time would be subject to its election expense limits; and
- Each broadcaster (as opposed to network) that accepts advertising would be required to apportion 60 minutes of free time in prime time equally among registered parties.

e. Enhanced Examination and Inquiry Powers for the Chief Electoral Officer

The *Canada Elections Act* grants the CEO only limited verification powers over candidate and nomination contestant returns, and no effective review powers over the returns of registered parties, registered constituency associations, leadership contestants or third parties. The CEO seeks statutory authority to conduct audits and reviews of the returns of all political entities that are subject to the Act. The powers sought are extensive and include:

- Power to examine any document that relates, or should relate, to information that is, or should be, in the records of the political entity or its election return;
- Power to compel a political entity to provide any document or additional information;
- Power to enter premises and compel the occupant to provide required information or answer questions. Entry into a dwelling should be done only on consent or by *ex parte* warrant issued by a judge; and
- Power to compel any person who is not a political entity subject to the Act to provide any information or document, with prior judicial authorization.

f. Reports of Volunteer Labour

Allegations were made at the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities that a registered party benefited from the work of full-time volunteers who were on the payroll of an outside organization while the volunteer work was being provided to the party. This work constitutes a contribution to the party made by the organization employing the individuals. The CEO recommends amending the Act to require any registered political party that receives an annual allowance under section 435.01 of the *Canada Elections Act* to submit a statement of volunteer labour provided to the party as part of its annual financial report to Elections Canada. Parties receiving an annual allowance are those parties that received at least 2% of the national vote or 5% of the vote in the constituencies in which they ran candidates in the most recent general election.

PART II – CHANGING THE ELECTORAL SYSTEM

A. House of Commons Electoral Reform

1. What is proportional representation?

The aim of proportional representation (PR) is to ensure that political parties are allocated a share of the seats in a legislature that approximates, or is proportional to, each party's share of the popular vote. For example, if party A receives 25% of the popular vote, a PR electoral system would give that party 25% of the seats in the legislature. Under Canada's current "first-past-the-post" (FPTP) system, on the other hand, a party's share of the national vote is not necessarily reflected in its share of parliamentary seats. Table 1 shows the discrepancy between the percentage of the popular vote and the percentage of parliamentary seats in Canada's 2004 general election.

Table 1
Percentage of Popular Vote, Number and Percentage of Seats,
2004 General Election

Political Party	Percentage of Popular Vote	Number of Seats	Percentage of Seats
Liberal Party of Canada	36.7%	135	43.8%
Conservative Party of Canada	29.6%	99	32.1%
Bloc Québécois	12.4%	54	17.5%
New Democratic Party	15.7%	19	6.2%
Green Party	4.3%	0	0%
Other	1.2%	1	0.3%
Total		308	

Source: Library of Parliament, PARLINFO.

As indicated above, Canada currently has an FPTP system, as do the United Kingdom, India and the United States of America. On election day, a voter is simply required to select one candidate on the ballot and place an "X" next to that candidate's name. The candidate receiving the highest number of votes in each constituency is elected, regardless of whether he or she receives a majority of the vote. In Canada and the United Kingdom, the party with the most candidates elected forms the government; the other parties form the Opposition.

2. What types of proportional representation systems exist?

Various PR systems are in use around the world: single non-transferable vote, single transferable vote, List-PR, mixed member majoritarian, and mixed member proportional. The major features of each type are reviewed below.[14] For more information on the systems that have been proposed for Canada, see Michael Dewing and Megan Furi, *Proportional Representation.*[15]

Single Non-Transferable Vote: The single non-transferable vote system was formerly used in Japan, and is still used in Jordan, Taiwan and Vanuatu. On election day, voters are given only one vote and the candidates with the highest number of votes will be awarded a seat in the legislature. Therefore, in a constituency where there are 5 seats available and 15 possible candidates, the top 5 candidates will all be elected.

Single Transferable Vote: The most complicated of all electoral systems, the single transferable vote system is used in Australia to elect its Senate, as well as in Ireland and Malta. On election day, voters rank the candidates on the ballot. They may rank as many or as few candidates as they wish. Once all the votes are counted, a vote quota is established; candidates must meet the quota in order to be elected. In the first count, candidates who receive the necessary number of first-preference votes to satisfy the quota are elected. Any remaining votes for these candidates (that is, first-preference votes in excess of the quota) will be redistributed to the second choices on those ballots. Once these votes are redistributed, if there are still seats available after the second count, the candidate with the fewest first-preference votes is dropped and the second preferences on those ballots will be redistributed. This process continues until enough candidates achieve the quota to fill all available seats.

---

(14) Sources include: Ace Project, Electoral Systems Index, http://www.aceproject.org/main/english/es/index.htm (accessed 15 November 2005); Heather MacIvor, *Proportional and Semi-Proportional Electoral Systems: Their Potential Effects on Canadian Politics*, paper presented to the Advisory Committee of Registered Political Parties, Ottawa, 23 April 1999, http://www.elections.ca/loi/sys/macivor_e.pdf; John C. Courtney, *Plurality-Majority Electoral Systems: A Review*, paper presented to the Advisory Committee of Registered Political Parties, Ottawa, 23 April 1999, http://www.elections.ca/loi/sys/courtney_e.pdf; Law Commission of Canada (2004).

(15) Michael Dewing and Megan Furi, *Proportional Representation*, TIPS-120E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, July 2004, http://lpintrabp.parl.gc.ca/apps/tips/tips-cont-e.asp?Heading=16&TIP=106.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

List-PR: The List-PR (proportional representation) electoral system is used widely in many European democracies. Prior to election day, each party draws up a list of candidates to run in each constituency. The parties place their preferred candidates at the top of the list and their least preferred candidates at the bottom. On election day, voters vote for a party, not a specific candidate. Once all the votes are counted, each party is awarded seats in proportion to its share of the national vote. The winning candidates are chosen according to their placement on the party list. Thus, if a party is awarded two seats, then the first two candidates on the party list obtain seats. This electoral system is very flexible and has been uniquely adapted to every country where it is used.

Mixed Member Majoritarian: The mixed member majoritarian (MMM) system, also known as parallel voting, is used in Japan, South Korea, Russia, and many other countries. In this system, voters have two votes on election day. One vote is for a constituency candidate who will be elected through a plurality majority system (usually FPTP). The second vote is for a party, which presents a pre-set list of candidates, similar to what is used in the List-PR system. An important feature of the MMM system is that the two votes are fully independent of each other. The party seats will not compensate for any disproportionate result in the constituency elections, which the mixed member proportional system, discussed below, seeks to do.

Mixed Member Proportional: The mixed member proportional (MMP) system is used in Germany, New Zealand, Italy and Mexico, and for elections to the Scottish and Welsh Parliaments. As in the MMM system, voters select a constituency candidate who will be elected through an FPTP process; they also place a second vote for a party list, where candidates will be elected through a List-PR process. However, this system differs from the MMM system in that the List-PR seats attempt to compensate for any disproportional results in the FPTP constituency seats. Additional seats are awarded through the List mechanism where the number of constituency seats won by a party fails to reflect overall voter support. There are variations among the various MMP systems in how this allocation is made.

Several non-PR electoral systems exist in addition to FPTP, but none are currently being considered for possible use in Canadian federal elections. These other non-PR systems include the alternative vote system, the two-round system, and the block vote system.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Alternative Vote: The alternative vote system, also referred to as preferential voting, is used to elect members of the Australian House of Representatives. On election day, voters are presented with a list of candidates which they must rank in their order of preference. To be elected, a candidate must receive a clear majority of the votes (50% plus one vote). If no candidate receives that majority on the first count, then the candidate with the fewest votes will be dropped and the second preferences on those ballots will be redistributed. This process will continue until one candidate receives the necessary majority and is awarded a seat in the House.

Two-Round: The two-round system, also referred to as the run-off system, is used to elect the legislatures of many countries, including France. This system has not one, but two, election days, generally held within two weeks of each other. Elections are conducted in the same manner as in the FPTP system, where voters select one candidate on a ballot. If a candidate receives a majority of the vote in the first round, he or she is declared the winner and will be awarded a seat in the legislature. Where there is no majority winner in the first round, a second election will be held with only the top two candidates from the first election results. The candidate with the highest number of votes in the second round will be elected.

Block Vote: The block vote system is used in several countries, including Bermuda, Thailand, and the Palestinian Authority. On election day, voters are able to cast as many votes as there are candidates on the ballot. The counting of the votes is simple: if 10 seats are available in the constituency, then the 10 candidates with the most votes will each be awarded a seat in the legislature. In essence, it is the FPTP system applied across multi-member constituencies.

Table 2, below, compares important features of the various PR and non-PR systems and names some countries using them.

Table 2: Comparison of Electoral Systems

Electoral System	Examples	Advantages	Disadvantages	Canadian Context
		Proportional Representation Systems		
Single Non-Transferable Vote	Jordan, Vanuatu	• Easy to use and understand • Fairly proportional • Greater potential of minority representation in Parliament	• Cannot guarantee a proportional result • Parties tend to have a narrow focus	• Simple • Possible proportional • Possible diverse representation
Single Transferable Vote	Ireland, Malta	• Proportional results • Geographic link to MP • Voters can influence coalitions • Vote for a candidate not a party • Possible for independent candidates to be elected	• Complicated and sophisticated • Counting results is time-consuming (can take up to two weeks) • Members of the same party will compete against each other	• Proportional • Link to MP • Effective government
List-PR	Austria, Belgium, Denmark, Finland, Netherlands, Norway, South Africa, Sweden, Switzerland	• Proportional results • Very few wasted votes • May permit greater representation of smaller parties, women and minorities • Limits regionalism • Creates effective governments • Encourages power-sharing within Parliament	• Difficult to use and understand • No geographic link to MP • Little choice over the candidate who will represent you • Tends to create coalition governments • Fragments the party system • Provides representation to extremist parties • Difficult to remove a party from power	• Proportional • No wasted votes • Possible diverse representation • Accountable • Broad-based parties
Mixed Member Majoritarian	Japan, South Korea, Russia, Cameroon	• Fairly proportional • Geographic link to MP • Voter has greater choice – one district and one national • Smaller parties may gain representation in the national vote	• Difficult to use and understand • Creates two classes of MPs (district versus national)	• Proportional • Link to MP • Possible diverse representation
Mixed Member Proportional	Germany, Italy, Mexico, New Zealand, Scotland, Wales	• Proportional results • Geographic link to MP • Greater representation of smaller parties, women and minorities in Parliament • Limits regionalism	• Difficult to use and understand • Creates two classes of MPs	• Proportional • Link to MP • Diverse representation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Electoral System	Examples	Advantages	Disadvantages	Canadian Context
Non-Proportional Representation Systems				
First-Past-the-Post	Canada, United Kingdom, United States of America, India	• Easy to use and understand • Constituencies are a reasonable size • Produces stable majority governments • Geographic link between constituents and MPs • Strong opposition in Parliament • Encourages broad-based parties • Vote for a candidate not a party • Possible for independent candidates to be elected	• Disproportionate results from popular vote • Exaggerates regionalism • Under-representation of smaller parties, women and minorities in Parliament • Promotes adversarial politics • Wasted votes • Possible to manipulate electoral boundaries • Difficult to remove a party from power	• Simple • Link to MP • Stable government • Inexpensive • Familiar
Alternative Vote	Australia	• Easy to use and understand • Geographic link to MP • Encourages broad-based parties	• Disproportionate results • Wasted votes	• Simple • Link to MP • Possible diverse representation
Two-Round	France, Egypt, Togo, Chad, Gabon, Mali, Mauritania	• Voters have a chance to change their mind • Actual winner will have 50% • Geographic link to MP • All votes are meaningful • Encourages broad-based parties	• Disproportionate results • Unpredictable results • The most expensive electoral system • Places a larger burden on voters • Voter turnout may decrease between first and second round	• Simple • Link to MP • No wasted votes • Possible diverse representation
Block Vote	Bermuda, Fiji, Thailand, Palestinian Authority, Philippines	• Easy to use and understand • Constituencies are a reasonable size • Vote for a candidate not a party • Geographic link to MP	• Disproportionate results • Exaggerates regionalism • Under-representation of smaller parties, women and minorities in Parliament • Wasted votes	• Simple • Link to MP • Inexpensive

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. How would the results of the June 2004 election have differed if Canada had had proportional representation?

Following the 2004 general election, the Law Commission of Canada calculated the number of seats that would have been allocated to each party under its proposal for a mixed member proportional system. Table 3 compares those numbers to the actual number of seats that were awarded under the present FPTP system.

Table 3
Comparison of the Number and Percentage of Seats Awarded per Party Under Canada's Actual Electoral System and a Possible Mixed Member Proportional System, for the 2004 General Election

Political Party	Actual Seats	Percentage of Seats	Seats Under MMP	Percentage of Seats Under MMP
Liberal Party of Canada	135	43.8%	119	38.3%
Conservative Party of Canada	99	32.1%	96	30.9%
Bloc Québécois	54	17.5%	38	12.2%
New Democratic Party	19	6.2%	48	15.4%
Green Party	0	0%	9	2.9%
Independent	1	0.4%	1	0.3%
Total	308		311	

Source: Law Commission of Canada, "An Illustration Of The Seat Allocation in the House of Commons Under The Current And Proposed Electoral Systems," http://www.lcc.gc.ca/research_project/gr/er/report/er_HofC_illustration-en.asp.

4. Could electoral reform improve the representation of women, Aboriginal peoples and minority groups in Parliament?

In its 2004 report on electoral reform, the Law Commission noted that Canada's first-past-the-post (FPTP) electoral system was established when the country's population was more homogeneous and much less mobile than today's society.[16] As discussed above, the FPTP system results in the under-representation of women, Aboriginal peoples and minority groups. Consequently, "[d]iverse representation represents one of the most important aspects of the electoral reform debate in Canada."[17]

---

(16) Law Commission of Canada (2004), p. 33.

(17) *Ibid.*, p. 37.

Some argue that electoral reform will improve the representation of groups currently under-represented in Parliament. Women's groups in particular have argued that a proportional representation (PR) system would be preferable to the current system in terms of attaining more representative results.

An example of a PR system that could be emulated in Canada in order to increase the representation of women and Aboriginal peoples in Parliament is New Zealand's mixed member proportional (MMP) system. Designed to use compensatory seats lists, New Zealand's MMP system has resulted in an increase in female and Maori legislators.(18)

The Scottish Parliament also uses an MMP system. Although some improvement in the number of women represented in Parliament was noted following the 1999 election, no minorities were represented in the 1999 Scottish Parliament. One possible reason put forth for the lack of minority representation was that none of the parties placed minority candidates in winnable constituencies.

It is important to note, however, that while a PR system may improve the representation of women, Aboriginal peoples and minorities in Parliament, the adoption of such a system would not, in itself, be enough. Policies, strategies and political party commitment are also needed to ensure the effective representation of under-represented groups in Parliament and in Cabinet.(19)

5. What are some current and recent electoral reform initiatives at the federal and provincial levels?

At both the federal and the provincial levels of government, a broad range of electoral reform measures have been considered and, in some cases, implemented. Federally, fundamental reforms have been recommended by the Law Commission of Canada; in addition, a House of Commons committee has prepared a report recommending a process for examining options for electoral reform. Several provinces are currently studying the issue, including reform of the voting system and fixed election dates.

---

(18) It should be noted that pursuant to New Zealand's *Electoral Act, 1993*, a formula is set out in order to determine the number and boundaries of Maori seats in Parliament. There is also a constitutional requirement for a minimum number of Maori seats. New Zealand, nonetheless, has seen an increase in Maori representation over and above the legislated and constitutionally mandated minimum.

(19) For examples of recommendations on this matter, see Law Commission of Canada (2004), Recommendations 6-12, p. 176.

a. Reform Proposals at the Federal Level

On 31 March 2004, the Justice Minister tabled the Law Commission of Canada report *Voting Counts: Electoral Reform for Canada*, which recommends the adoption of a mixed member proportional system. The report also makes recommendations on how to increase diversity in the House of Commons by ensuring better representation of women, minorities and Aboriginal peoples.

One significant reform that has already taken place at the federal level affects the registration of political parties. Largely as a result of the Supreme Court of Canada judgment in *Figueroa* v. *Canada*,[20] in 2004 the government introduced Bill C-3, An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act. Among other major reforms, this bill included, for the first time, a definition of a political party (an organization one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election). It also lowered the candidate threshold that enables an organization to qualify as a political party and benefit from public funding and favourable tax treatment of political contributions; previously set at 50, that threshold was reduced to 1. This development is significant because it opens up the electoral system to small parties that had previously been excluded from the benefits of registration. The bill received Royal Assent on 14 May 2004 (S.C. 2004, c. 24) and came into force on 15 May 2004.

In the 5 October 2004 Speech from the Throne, the government pledged "to examine the need and options for reform of our democratic institutions including electoral reform." On 25 November, the Standing Committee on Procedure and House Affairs was given an Order of Reference "to recommend a process that engages citizens and parliamentarians in an examination of our electoral system with a review of all options."

The Committee tabled its report on Electoral Reform (Report 43)[21] on 16 June 2005. It recommended that the government launch a "two-track" approach involving a special committee of the House of Commons and a citizens' consultation group. It further recommended that the process begin in October 2005 and be completed by the end of February 2006.

---

(20) [2003] 1 S.C.R. 912. The Supreme Court ruled in June 2003 that the 50-candidate threshold for party registration violated section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

(21) Standing Committee on Procedure and House Affairs, Report 43, 7 June 2005, http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteeList.aspx?Lang=1&PARLSES=381&JNT=0&SELID=e22_4&COM=8988&STAC=1091702.

In its response, tabled on 7 October 2005, the government agreed with the Committee's substantive recommendations but not with the timetable, saying that more time would be required to set up and run a national citizen consultation process and to conduct committee hearings.(22) Ultimately, Parliament was dissolved before the consultation process could begin or a special committee could be set up.

b. British Columbia Referendum on Proportional Representation

In April 2003, British Columbia created a Citizens' Assembly on Electoral Reform, an independent, non-partisan assembly of citizens, with the mandate of examining the provincial electoral system and making recommendations on reform. The Assembly included 160 eligible voters: 80 women and 80 men, chosen from each of British Columbia's 79 constituencies, and two Aboriginal representatives. In December 2004, the Citizens' Assembly recommended the single transferable vote (STV) system as the best choice for the province, and on 17 May 2005 the STV proposal was put to the voters of British Columbia as a referendum question in the provincial election. In order for the referendum to pass, it needed to be approved by 60% of all voters, and by a simple majority of voters in 60% of the 79 constituencies.

In the referendum, the STV proposal received 57% support – short of the required 60% majority – and was therefore not approved. However, as a result of the considerable support across the province for the proposed STV system, the Government of British Columbia has indicated that another referendum on STV will be scheduled at the same time as the municipal elections in November 2008.

c. Reform Proposals in Prince Edward Island

In December 2003, the Prince Edward Island Electoral Reform Commissioner recommended that the province adopt a mixed member proportional (MMP) system. The Commissioner also, however, recommended further study of the issue, including more public consultation and public education, and he directed that any changes to the province's electoral system must be made by referendum. In December 2004 the Legislative Assembly established the Commission on Prince Edward Island's Electoral Future, with the task of developing a clear

---

(22) Government of Canada, "Government Response to the Forty-Third Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs," 7 October 2005, http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8988&Lang=1&SourceId=130349.

plebiscite question and recommending a date for holding the plebiscite. In May 2005, the Commission released its proposal for an MMP system for the province. The plebiscite was held on 28 November 2005, with a threshold for voter approval set at 60%. The proposal for electoral reform was rejected by 64% of the voters.

d. Reform Proposals in Ontario

The Democratic Renewal Secretariat of Ontario was created in October 2003, to review the provincial electoral system. The *Election Amendment Act, 2005* received Royal Assent on 13 June 2005, allowing for the selection of a Citizens' Assembly on Electoral Reform to examine the current electoral system and recommend possible changes.

e. Reform Proposals in Quebec

In December 2004, the Quebec government introduced a draft bill in the National Assembly that, among other reforms, proposed a new mixed electoral system that would combine elements of the existing first-part-the-post-system and a new proportional representation approach. In June 2005, the National Assembly passed a motion to appoint a parliamentary committee to study and make recommendations on the draft bill, as well as undertake extensive public consultations on the changes recommended in the draft bill. The public consultation process was expected to begin in January 2006.

f. Reform Proposals in New Brunswick

In December 2003, the Commission on Legislative Democracy was established and, among other things, was instructed to propose an appropriate proportional representation model for New Brunswick. To accomplish this task, the Commission held public hearings and community roundtables, received on-line submissions and questionnaires, and conducted independent research and analysis. In January 2005, the Commission's final report recommended a regional mixed member proportional system and advised that a binding referendum be held no later than the 2007 provincial election.

g. Fixed Election Dates

Currently, only British Columbia and Ontario have legislated fixed election dates. In British Columbia, the *Constitution* (Fixed Election Dates) *Amendment Act, 2001* amended the *Constitution Act* to require a general election on the second Tuesday of May in the fourth

calendar year following the most recent general election.[23] The next election was held on 17 May 2005, and subsequent elections will be held on the second Tuesday of May every four years. It should be noted that the Lieutenant Governor still has the power to dissolve the Legislative Assembly before that date, should the need arise.

On 13 December 2005, Ontario became the second province to pass legislation fixing provincial election dates. Under the *Election Statute Law Amendment Act, 2005*, the next provincial election is set for 4 October 2007, with subsequent elections to be held on the first Thursday of October every four years. The Lieutenant Governor retains the power to dissolve the legislature at any point, should the government lose confidence in the Legislative Assembly.[24]

A number of other provinces, including Quebec and New Brunswick, are considering the idea of fixed election dates. The Commission on Legislative Democracy in New Brunswick recommended in January 2005 that the province adopt fixed election dates, beginning on 15 October 2007 and continuing on the third Monday in October every four years after that. The powers of the Lieutenant Governor, including the power to dissolve the Legislative Assembly, would be unaffected.

On 1 April 2004, during the 3rd Session of the 37th Parliament, Conservative Party leader Stephen Harper introduced a private Member's bill (C-512) that would have provided for fixed election dates for the House of Commons. On 27 April 2004, the House debated a supply day motion on fixed dates for general elections. Further consideration of Bill C-512 was cut short by the dissolution of Parliament on 23 May 2004.

B. Senate Electoral Reform

(The following material is based on Brian O'Neal and Sonia Ménard, *Senate Reform*.)[25]

1. What steps would need to be taken if a decision is made to reform the Senate?

Major changes to the Senate would require an amendment to the Canadian Constitution (see Mollie Dunsmuir, *Constitutional Amending Formula*).[26] Any reform

---

(23) Legislative Assembly of British Columbia, Legislative Library, *Electoral History of British Columbia: Supplement 1987-2001*, 2002, http://www.elections.bc.ca/elections/electoral_history/electhistvol2.pdf.

(24) See James R. Robertson and Megan Furi, *Electoral Reform Initiatives in Canadian Provinces*, PRB 04-17E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 13 October 2005.

(25) Brian O'Neal and Sonia Ménard, *Senate Reform*, TIPS-79E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, October 2004.

(26) Mollie Dunsmuir, *Constitutional Amending Formula*, TIPS-19E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, November 2000.

affecting the powers of the Senate, the method of selecting senators, the number of senators to which a province is entitled, or the residency requirement of senators can be made only under the general amending formula contained in section 38. This formula calls for the consent of the Senate and House of Commons and the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces (7 provinces) with at least 50% of Canada's population (the "7/50" formula).

2. What proposals have been made for electoral reform of the Senate?

Table 4: Proposals for an Elected Senate

	Electoral System	Constituencies	Timing of Election	Term
Canada West Foundation (1981)	Single transferable vote	Province-wide constituencies	Coincide with House of Commons elections	Not specified
Special Joint Committee (Molgat-Cosgrove) (1984)	First-past-the-post	Within province	Fixed dates every three years	Nine years (non-renewable): one-third elected every three years
Macdonald Royal Commission (1985)	Proportional representation	Not specified	Not specified	Not specified
Alberta Special Committee (1985)	First-past-the-post	Province-wide constituencies	Coincide with provincial elections	Equal to the life of two legislatures, half renewed at each provincial election
Government of Canada Proposals (1991)	Not specified	Not specified	Coincide with House of Commons elections	Not specified
Special Joint Committee on a Renewed Canada (Beaudoin-Dobbie) (1992)	Proportional representation	Constituencies no larger than needed by proportional representation. Multi-member constituencies electing at least four senators	Fixed, not to coincide with House of Commons or provincial elections	Six years, non-staggered
Charlottetown Accord Proposals (1992)	Not specified. By people or by provincial and territorial legislatures	Not specified	Coincide with House of Commons elections	Not specified

Source: F. Leslie Seidle, "Senate Reform and the Constitutional Agenda: Conundrum or Solution?" in Janet Ajzenstat, ed., *Canadian Constitutionalism: 1791-1991*, Canadian Study of Parliament Group, Ottawa, 1992, p. 116; Jack Stilborn, *Senate Reform Proposals in Comparative Perspective*, BP-316E, Parliamentary and Information Research Service, Library of Parliament, Ottawa, November 1992.

3. How would seats be distributed under these proposals?

Table 5
Proposed Seat Distribution for a Reformed Senate

	Canada West Foundation (1981)*	Special Joint Committee (Molgat-Cosgrove) (1984)	Macdonald Royal Commission (1985)	Alberta Special Committee (1985)	Government of Canada Proposals (1991)	Special Joint Committee on a Renewed Canada (Beaudoin-Dobbie) (1992)**	Charlottetown Accord Proposals (1992)
Ontario	6-10	24	24	6	Not specified	30 / 20	6
Quebec	6-10	24	24	6		30 / 20	6
British Columbia	6-10	12	12	6		18 / 12	6
Alberta	6-10	12	12	6		18 / 12	6
Saskatchewan	6-10	12	12	6		12 / 8	6
Manitoba	6-10	12	12	6		12 / 8	6
Nova Scotia	6-10	12	12	6		10 / 8	6
New Brunswick	6-10	12	12	6		10 / 8	6
Newfoundland & Labrador	6-10	12	12	6		7 / 6	6
Prince Edward Island	6-10	6	6	6		4 / 4	6
Northwest Territories	1-2	4	4	2		2 / 2	1
Yukon	1-2	2	2	2		1 / 1	1
TOTAL	62-104	144	144	64		154 / 109	62

* Proposal sets out ranges.
** Proposal sets out two possible distributions.

Source: Stilborn (1992).

4. What powers would the Senate have under these proposals?

Table 6: Proposed Powers for an Elected Senate

	Canada West Foundation (1981)	Special Joint Committee (Molgat-Cosgrove) (1984)	Macdonald Royal Commission (1985)	Alberta Special Committee (1985)	Government of Canada Proposals (1991)	Special Joint Committee on a Renewed Canada (Beaudoin-Dobbie) (1992)	Charlottetown Accord Proposals (1992)
Money bills	Reject or reduce (subject to House override), but not increase or initiate	Supply bills subject to no delay	Not specified	House of Commons could override Senate on money or taxation bills by simple majority	No role in relation to appropriation bills and measures to raise funds, including borrowing authorities	30 days to deal with supply bills, House of Commons simple majority override on bills defeated or amended by Senate	Could force House of Commons to repass supply bills within 30 calendar days. Veto on bills that result in fundamental tax policy changes directly related to natural resources
Ordinary legislation	Powers similar to those of the House, but House could override by special majority	Suspensive veto of 120 sitting days	Six-month suspensive veto	House of Commons could override Senate by "vote greater in per-centage terms"	Senate approval required	Senate approval required, House of Commons override. Nature of override not specified	Defeat or amendment of ordinary legislation would lead to joint sitting with House. Simple majority would decide outcome
Linguistic/ cultural matters		Double majority for "legislation of linguistic significance"	Double majority for "matters of special linguistic significance"	Double majority for "all changes affecting the French and English languages"	"Double majority special voting rule" for "matters of language and culture"	Double majority on "measures affecting the language or culture of French-speaking communities"	Double majority (all senators and all francophone senators) for bills "materially affecting the French language and culture"
Ratific appoint-ments	Ratify or reject appointments to national boards, tribunals or agencies	Appointments to federal agencies with important regional implications	None specified	None specified	Governor of Bank of Canada; heads of national cultural institutions, regulatory boards and agencies	Governor of Bank of Canada; heads of national cultural institutions, regulatory boards and agencies	Able to block all key appointments, including heads of key regulatory agencies and cultural institutions
Other	Power to ratify or veto constitutional amendments	None specified	None specified	Ratify non-military treaties	Six-month suspensive veto over "matters of national import-ance, such as national defence and international issues"		

Source: Seidle (1992), p. 116; Stilborn (1992).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. What about abolishing the Senate?

Some have argued that the Senate should be abolished rather than reformed. This, however, could be accomplished only through major amendments to the Constitution. Although there is some discussion regarding whether the general amending formula (7/50) or the formula requiring unanimous consent would be required, it is most probable that unanimity would be necessary in order to effect such a major change.

6. What positions have federal political parties taken regarding Senate reform?

Some political parties have adopted formal positions on democratic reform and have put forward proposals to change the structure of the Senate.

Bloc Québécois: During the 2005-2006 election campaign, leader Gilles Duceppe said Senate reform would not be possible because the necessary constitutional changes would require the unanimous consent of the provinces.(27)

Conservative Party of Canada: In a policy statement released on 8 September 2004, the Conservative Party indicated that it would "support the election of senators" were it to form the government, and that it "believes in an equal Senate to address the uneven distribution of Canada's population and provide a balance to safeguard regional interests." During the 2005-2006 election campaign, leader Stephen Harper said a Conservative government would introduce a process for electing senators.(28)

Liberal Party of Canada: The Liberal Party of Canada has focused its parliamentary reform efforts on the House of Commons and has no specific proposal for Senate reform. During the 2005-2006 election campaign, Prime Minister Paul Martin said he agreed with the concept of an elected Senate, but that it could not be done until the provinces were prepared to deal with broader Senate reform.(29)

New Democratic Party: The NDP has traditionally favoured abolition of the Senate.

---

(27) Mark Kennedy, "Martin supports elected Senate, but changes won't come soon, PM says," *Ottawa Citizen*, 14 December 2005, p. A3.

(28) Conservative Party of Canada, News Release, "Harper to initiate reforms to elect senators and set fixed election dates," 14 December 2005, http://www.conservative.ca/1091/35237/?PHPSESSID=7f1741af7ae88444bc562c005578a333.

(29) Kennedy (2005).

7. What methods do other major western democracies use for selecting senators?

This section reviews the methods of selecting senators in the 15 major western democracies with bicameral legislatures (Australia, Austria, Belgium, Canada, France, Germany, Ireland, Italy, Japan, Mexico, the Netherlands, Spain, Switzerland, the United Kingdom, and the United States of America).

a. Election and Appointment

As shown in the following table, direct election (at least in part) is used to select senators in a majority of the 15 countries (9, or 60%). In four countries (Austria, France, Germany, and the Netherlands), senators are selected indirectly, while in two (Canada and the United Kingdom), senators are appointed. Two countries (Belgium and Ireland) have a mix of directly elected and appointed senators, while one (Spain) has a mix of directly and indirectly elected senators.

Table 7
Method of Selection in Senates of the Major Western Democracies

Country	Method of Selection	Voting Method
Australia	Directly elected	Proportional
Austria	Indirectly elected	Proportional
Belgium	Directly elected and appointed	Proportional
Canada	Appointed	
France	Indirectly elected	Proportional and majority
Germany	Indirectly elected	Members of Länder (state) governments
Ireland	Directly elected and appointed	Proportional
Italy	Directly elected	Proportional and simple majority
Japan	Directly elected	Proportional and simple majority
Mexico	Directly elected	Proportional and majority list
Netherlands	Indirectly elected	Proportional
Spain	Directly and indirectly elected	Simple majority
Switzerland	Directly elected	Simple majority
United Kingdom	Appointed	
USA	Directly elected	Simple majority and absolute majority*

* Two states – Georgia and Louisiana – require absolute majorities to be elected.

Source: Inter-Parliamentary Union, PARLINE Database.

b. Voting Methods

Of the nine major western democracies in which at least some senators are directly elected, six countries (38%) use proportional voting methods, either entirely or partially. Only three major western democracies (Spain, Switzerland, and the United States) use simple majority systems for the most part.

Of the major western democracies in which senators are indirectly elected (Austria, France, Germany, and the Netherlands), three use proportional methods to choose senators, while in Germany, members of the Bundesrat are chosen from members of the Länder (state) governments.

PRB 05-46F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

LE PROCESSUS ÉLECTORAL DU CANADA : FOIRE AUX QUESTIONS

Division du droit et du gouvernement

Le 24 janvier 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

Les personnes suivantes ont participé à la rédaction:

Emma Butt, Erin Prisner, James R. Robertson,
Michael Rowland, Tim Schobert et Sebastian Spano
Division du droit et du gouvernement

Michael Dewing et Brian O'Neal
Division des affaires politiques et sociales

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

PARTIE I – RÉFORME DU SYSTÈME ÉLECTORAL ACTUEL 1

A. Participation au processus électoral 1

1. Comment la participation aux élections fédérales a-t-elle évolué ces dernières années? 1
2. Comment la participation aux élections fédérales se compare-t-elle à la participation aux élections dans les provinces et à l'étranger? 2
3. Que peut-on faire pour améliorer la participation des électeurs? 2
4. Qu'est-ce que le vote obligatoire? Où est-il imposé? 2
5. Le vote obligatoire a-t-il été proposé au Canada? 3
6. Quels arguments invoque-t-on pour et contre le vote obligatoire? 4
7. Quelles sont les conséquences de l'abaissement de l'âge de voter? 4
8. La liste permanente des électeurs est-elle un progrès par rapport au recensement de porte à porte? 5
9. La tenue des scrutins le dimanche serait-elle un moyen efficace? 5
10. Les femmes, les Autochtones et les minorités sont-ils représentés de façon satisfaisante au Parlement? 6

B. Financement politique et réglementation des campagnes 8

1. Qui peut verser une contribution à un parti politique? 8
2. Quelles sont les limites des contributions financières? 8
3. Qu'est-ce qui constitue une contribution? 9
4. Quelles sont les limites des dépenses imposées à ceux qui participent au processus politique? 9
5. Quelle est l'ampleur du financement public accordé aux partis politiques et candidats? 10
6. Quelles sont les limites imposées à la publicité électorale faite par des tiers? 11
7. Comment fait-on respecter les règles sur le financement politique? 12
8. Comment les campagnes à la direction des partis sont-elles réglementées? 12
9. Comment les courses à l'investiture sont-elles réglementées? 12

C. Déroulement et administration des élections 13

1. Comment les directeurs de scrutin sont-ils choisis? 13
2. Comment les circonscriptions électorales sont-elles délimitées? 14
3. Quelles sont les réformes recommandées récemment par le directeur général des élections? 15
   a. Intégration du Bureau du directeur général des élections et des directeurs de scrutin 15

b. Procédures de confirmation 15
c. Prolongation du délai de prescription relativement aux infractions 16
d. Radiodiffusion 16
e. Pouvoirs d'examen et d'enquête renforcés du directeur général des élections 17
f. Divulgation du travail bénévole 17

PARTIE II – MODIFICATION DU SYSTÈME ÉLECTORAL 18

A. Réforme électorale – Chambre des communes 18

1. Qu'est-ce que la représentation proportionnelle? 18
2. Quels sont les divers systèmes de représentation proportionnelle? 19
3. Comment les résultats des élections de juin 2004 auraient-ils différé si le Canada avait eu un système de représentation proportionnelle? 25
4. La réforme électorale pourrait-elle améliorer la représentation des femmes, des peuples autochtones et des groupes minoritaires au Parlement? 25
5. Quelles sont les initiatives de réforme électorale actuelles et récentes aux niveaux fédéral et provincial? 26
a. Propositions de réforme au niveau fédéral 27
b. Référendum de la Colombie-Britannique sur la représentation proportionnelle 28
c. Propositions de réforme à l'Île-du-Prince-Édouard 28
d. Propositions de réforme en Ontario 29
e. Propositions de réforme au Québec 29
f. Propositions de réforme au Nouveau-Brunswick 29
g. Tenue des élections à des dates fixes 30

B. Réforme électorale – Sénat 31

1. Quelles étapes faudrait-il franchir si on décidait de réformer le Sénat? 31
2. Quelles propositions de réforme électorale a-t-on faites au sujet du Sénat? 32
3. Quelle serait la répartition des sièges selon ces propositions? 33
4. Quels pouvoirs le Sénat aurait-il aux termes de ces propositions? 34
5. Et l'abolition du Sénat? 36
6. Quelles positions les partis politiques fédéraux ont-ils prises au sujet de la réforme du Sénat? 36
7. De quelle manière d'autres grandes démocraties occidentales choisissent-elles les sénateurs? 37
a. Élection et nomination 37
b. Modes de scrutin 38

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE PROCESSUS ÉLECTORAL DU CANADA : FOIRE AUX QUESTIONS

PARTIE I – RÉFORME DU SYSTÈME ÉLECTORAL ACTUEL

A. Participation au processus électoral

1. Comment la participation aux élections fédérales a-t-elle évolué ces dernières années?

La participation aux élections fédérales au Canada a diminué depuis les élections générales de 1988, et c'est un phénomène dont les décideurs se préoccupent de plus en plus. Il est vrai que le taux de participation a parfois été faible avant cette période – le taux fluctue souvent à cause de faits particuliers qui surviennent avant ou pendant la campagne électorale – le déclin *progressif* de la participation est un phénomène nouveau et troublant. Voici les taux de participation aux élections fédérales depuis 1993 :

2004 : 60,9 p. 100
2000 : 61,2 p. 100
1997 : 67,0 p. 100
1993 : 69,6 p. 100

Le taux de 2004 est le plus faible jamais enregistré au niveau fédéral. Les élections du 23 janvier 2006 ont interrompu cette tendance avec un taux de participation de 64,9 p. 100.

D'après un sondage qu'Élections Canada a commandé en 2002, les motifs invoqués pour avoir négligé de voter comprennent l'insatisfaction à l'égard des politiciens en général, la conviction que la participation au scrutin ne ferait aucune différence et un manque d'intérêt général. On ne sait pas si le registre permanent des électeurs (qui a remplacé le recensement effectué de porte à porte) et d'autres changements ont contribué à la diminution.

2. Comment la participation aux élections fédérales se compare-t-elle à la participation aux élections dans les provinces et à l'étranger?

La participation aux élections provinciales a également diminué, mais pas de façon aussi marquée et régulière qu'au niveau fédéral[1]. Dans le régime démocratique d'autres pays industrialisés riches, la situation n'est guère plus reluisante. Dans la plupart de ces pays, on observe une diminution constante depuis les années 1960. C'est aux États-Unis que la baisse de la participation aux élections fédérales a été la plus importante, le taux de participation actuel se situant à environ 50 p. 100. On a également remarqué une nette diminution de la participation en Europe, au Japon et en Amérique latine, mais elle est moins marquée qu'aux États-Unis.

3. Que peut-on faire pour améliorer la participation des électeurs?

Des organisations diverses, des particuliers et des entités gouvernementales comme le directeur général des élections du Canada et la Commission du droit du Canada ont proposé une foule de mesures pour accroître la participation aux élections. Voici quelques propositions :

- mise en place d'un régime de représentation proportionnelle (voir la partie II, section A);
- vote obligatoire (voir plus bas);
- abaissement de l'âge de voter (voir plus bas);
- rétablissement du recensement de porte à porte (voir plus bas);
- tenue des scrutins le dimanche (voir plus bas).

4. Qu'est-ce que le vote obligatoire? Où est-il imposé?

Lorsque le vote est obligatoire, les citoyens sont tenus de s'inscrire comme électeurs et de se présenter au bureau de scrutin ou de voter le jour des élections. Ceux qui refusent de le faire sont passibles d'une amende (à moins d'avoir une excuse acceptable, comme la maladie). Bien qu'on parle de « vote obligatoire », les électeurs ne sont pas tenus de voter. Ils doivent s'inscrire et se présenter au bureau de scrutin, mais peuvent détériorer leur bulletin de vote ou signifier leur abstention. Dans plusieurs pays, il y a même sur le bulletin de vote une case à l'intention de ceux qui ne veulent voter pour « aucun des candidats ».

---

(1) Le Centre de recherche et d'information sur le Canada, *La participation électorale au Canada : la démocratie canadienne est-elle en crise?*, Montréal, octobre 2001 (http://www.cric.ca/pdf/cahiers/cahierscric_nov2001.pdf).

Un certain nombre de pays ont légiféré pour rendre le vote obligatoire, dont plus d'une vingtaine de démocraties, par exemple l'Australie, la Belgique, Chypre, le Luxembourg et le Brésil. C'est la Belgique qui a été le précurseur, car elle a légiféré dès 1892. On peut soutenir que l'Australie a le régime de vote obligatoire le mieux connu (il a été adopté en 1915 par l'État du Queensland et étendu à l'ensemble du pays en 1924). Les Australiens de plus de 18 ans doivent s'inscrire comme électeurs et se présenter à leur bureau de scrutin le jour des élections. Ceux qui ne le font pas sont passibles d'une amende (à moins, comme nous l'avons indiqué précédemment, d'avoir une excuse acceptable). Depuis que la loi australienne sur le vote obligatoire a été adoptée, le taux de participation a presque doublé. Il s'élève actuellement à environ 95 p. 100.

5. Le vote obligatoire a-t-il été proposé au Canada?

Le 9 décembre 2004, le sénateur Mac Harb a présenté au Sénat le projet de loi S-22 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada (obligation de voter). Ce projet de loi aurait exigé que tous les électeurs inscrits votent à toutes les élections fédérales sous peine d'amende. Les électeurs auraient conservé la possibilité de refuser le bulletin de vote, de ne voter pour « aucun candidat » ou de présenter à Élections Canada une raison acceptable de ne pas voter.

Le projet de loi S-22 s'est heurté à une vive opposition au Sénat. De nombreux sénateurs étaient d'avis qu'il était contraire à la démocratie de forcer les citoyens canadiens à voter. Les sénateurs Noël Kinsella et Donald H. Oliver craignaient plus particulièrement que cette contrainte ne soit contraire au droit garanti par l'article 3 de la *Charte*, qui englobe le doit de *ne pas* voter[2]. Le projet de loi S-22 n'est pas allé au-delà du stade de la deuxième lecture au Sénat, et il est mort au *Feuilleton* lorsque la 38e législature a été dissoute, en novembre 2005.

Le vote obligatoire ne semble pas non plus très populaire auprès des électeurs canadiens. Dans une enquête de 2003 portant sur l'attitude des Canadiens à l'égard de la réforme électorale, Élections Canada a demandé aux répondants s'ils étaient en faveur du vote obligatoire. La majorité des répondants se sont opposés – souvent fortement – à toute loi qui imposerait le vote obligatoire[3].

---

(2) Voir Bibliothèque du Parlement, LEGISINFO, Projet de loi S-22, Débats à l'étape de la deuxième lecture, 9 février et 8 juin 2005 (http://lpintrabp.parl.gc.ca/apps/legisinfo/index-f.asp?Chamber=N&StartList=A&EndList=Z&Session=13&Type=0&Scope=1&query=4386&List=stat).

(3) Élections Canada, *Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : un nouveau sondage des non-votants*, sect. 8, mars 2003 (http://www.elections.ca/content.asp?section=loi&document=elect&dir=tur/tud&lang=f&textonly=false).

6. Quels arguments invoque-t-on pour ou contre le vote obligatoire?

Les partisans du vote obligatoire invoquent fréquemment un certain nombre d'arguments, dont les suivants :

- l'augmentation de la participation aux élections;
- une meilleure représentation de l'opinion des électeurs au Parlement;
- le vote est considéré comme un devoir du citoyen, au même titre que les fonctions de juré, le versement des impôts, etc.;
- les campagnes électorales peuvent porter sur un plus grand nombre d'enjeux, au lieu de mettre l'accent sur l'encouragement à voter le jour du scrutin;
- les électeurs ne sont pas forcés de voter, mais de se présenter au bureau de scrutin;
- s'ils sont tenus de participer, les électeurs s'intéresseront peut-être davantage au processus politique.

Voici des arguments utilisés pour s'opposer au vote obligatoire :

- il est contraire à la démocratie et aux droits garantis par la *Charte* de contraindre l'électeur à voter;
- le vote obligatoire ne fait rien pour informer les électeurs et veiller à ce qu'ils fassent des choix éclairés sur les enjeux politiques;
- il est vrai que le vote obligatoire pourrait faire augmenter la participation au vote, mais cela n'améliorerait pas forcément la représentation des opinions des électeurs et le vote ne serait pas nécessairement plus éclairé;
- le vote obligatoire laisse entière la question de savoir pourquoi les électeurs ne votent pas;
- l'application des sanctions peut coûter cher.

7. Quelles sont les conséquences de l'abaissement de l'âge de voter?

Parmi tous les groupes d'électeurs admissibles, les jeunes Canadiens ont le taux de participation le plus faible. D'après des études commandées par Élections Canada, non seulement les jeunes participent moins au processus électoral que leurs aînés, mais leur volonté de participer diminue également. Une idée qui a été avancée pour lutter contre cette tendance consiste à abaisser l'âge de voter de 18 à 16 ans. Les tenants de cette mesure soutiennent qu'en inculquant les valeurs démocratiques aux jeunes lorsqu'ils fréquentent toujours l'école, on favorisera l'acquisition d'habitudes électorales qui dureront toute la vie. Les détracteurs de cette idée sont d'avis que les jeunes de 16 ans n'ont pas la maturité voulue pour prendre des décisions politiques éclairées et que l'effet de nouveauté du vote à 16 ans finira par disparaître.

Le mouvement en faveur d'un abaissement de l'âge de voter a subi deux importants revers récemment. Le 13 mai 2004, la Cour d'appel de l'Alberta s'est prononcée contre deux adolescents d'Edmonton qui soutenaient que leurs droits garantis par la *Charte* étaient violés par une loi albertaine, la *Elections Act*. La Cour a confirmé la décision du juge de première instance selon laquelle la limite d'âge pour voter était en principe une violation des droits, mais que cette limite se justifiait par la volonté de préserver l'intégrité du système électoral. Le 4 novembre 2004, le député libéral Mark Holland a présenté à la Chambre des communes un projet de loi d'initiative parlementaire visant à ramener l'âge de voter à 16 ans, mais le projet de loi a été rejeté le 8 juin 2005 après le débat en deuxième lecture.

8. La liste permanente des électeurs est-elle un progrès par rapport au recensement de porte à porte?

En avril 1997, le recensement de porte à porte – moyen employé jusque-là pour dresser les listes des électeurs – a été remplacé par le Registre national des électeurs (liste permanente). Certes, le nouveau système est plus économique, mais certains observateurs estiment qu'il contribue à détourner les électeurs du processus électoral. D'abord, on a éprouvé des difficultés à assurer l'exactitude du registre; étant donné la mobilité accrue qui caractérise la société moderne, de nombreux électeurs ne figurent pas sur la liste au moment des élections à cause d'un déménagement. En pareil cas, il incombe à l'électeur de s'inscrire, et il peut avoir du mal à trouver le bureau local d'Élections Canada. Deuxièmement, de nombreux observateurs croient que, étant donné que le recensement de porte à porte est plus personnel, il sensibilise davantage l'électeur et lui rappelle mieux son devoir de citoyen que ne peut le faire un avis postal. On peut opposer à ces arguments que le recensement de porte à porte coûte cher et demande du temps; il faudrait prolonger la durée minimum de la campagne électorale pour que ce recensement soit possible. Il est aussi de plus en plus difficile de trouver des recenseurs, et il peut arriver que bien des électeurs ne soient pas chez eux lorsque les recenseurs se présentent ou qu'ils répugnent à ouvrir leur porte à des étrangers.

9. La tenue des scrutins le dimanche serait-elle un moyen efficace?

La possibilité de tenir les scrutins le dimanche plutôt que le lundi, comme le veut la tradition, est une idée à laquelle on n'a pas accordé beaucoup d'attention au Canada. En Europe, par exemple, on l'a étudiée plus à fond ces dernières années sur les plans théorique aussi

bien que pratique. Aux dernières élections au Parlement européen, plusieurs États membres ont mis à l'essai le scrutin du dimanche. Plusieurs des électeurs qui s'abstenaient de voter invoquaient leurs obligations au travail comme cause principale; la tenue du scrutin en week-end devrait remédier au problème. Bien que les études aient conclu que la tenue du scrutin le dimanche facilite l'exercice du droit de vote pour certains électeurs, cette mesure a pour effet de créer une nouvelle catégorie d'électeurs qui ne votent pas : ceux qui refusent de sacrifier leurs loisirs du week-end.

Le scrutin du dimanche aiderait-il à accroître la participation aux élections au Canada? La réponse prête à discussion. Après une multitude de demandes de réforme électorale venues de toutes parts, le scrutin du dimanche est, chose remarquable, absent du programme. Il y a deux explications possibles à cette observation :

- L'article 133 de la *Loi électorale du Canada* dispose que les employés ont droit à trois heures de congé payé le jour du scrutin pour aller voter. En outre, l'article 128 de la *Loi* exige que les bureaux de scrutin soient ouverts pendant 12 heures, ce qui, pour la plupart des électeurs, permet de voter avant ou après la journée de travail ordinaire. Ces dispositions infirment au moins en partie la thèse voulant que le travail soit un facteur majeur qui influence le comportement des électeurs.
- Selon un sondage de 2003 commandé par Élections Canada, seulement 5,8 p. 100 de ceux qui ont déclaré ne pas avoir voté ont dit que leur attention avait été retenue par autre chose. (Le travail n'a pas été expressément signalé.) Les principales raisons invoquées par ceux qui n'avaient pas voté étaient liées à l'attitude envers les politiciens et le gouvernement. Les facteurs les plus souvent signalés ont été le mécontentement, le peu d'importance de la participation au vote et le manque d'intérêt.

10. Les femmes, les Autochtones et les minorités sont-ils représentés de façon satisfaisante au Parlement?

Les femmes, les groupes minoritaires et les Autochtones sont toujours sous-représentés au Parlement, ce qui suscite des inquiétudes au sujet du système électoral actuel du Canada et qui, selon certains, traduit la nécessité d'une réforme électorale. Les femmes représentent la moitié de la population, mais elles n'occupent que 20 p. 100 des sièges à la Chambre des communes. Pour leur part, les groupes minoritaires et les peuples autochtones représentent respectivement 11 et 3,5 p. 100 de la population, mais leurs proportions respectives de députés sont de 6 et de 2 p. 100[4].

---

(4) Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, Ottawa, 2004.

Certains considèrent comme une priorité l'augmentation de la représentation des femmes, des groupes minoritaires et des peuples autochtones au Parlement, mais il n'y a guère eu de progression aux élections fédérales récentes. Il a été signalé que, malgré les efforts déployés pour recruter des candidats dans ces groupes, leur présence augmentera à la Chambre des communes seulement si des candidats de ces groupes sont présentés dans des circonscriptions où ils peuvent l'emporter.

Aux élections fédérales du 23 janvier 2006, seulement 25 p. 100 des candidats présentés par le Parti libéral, le Parti conservateur, le Nouveau Parti démocratique (NPD) et le Bloc québécois étaient des femmes[5]. Dans le cas des minorités visibles, le nombre était encore plus faible : sur les 308 candidats du NPD et les 75 candidats du Bloc québécois, seulement 21 et neuf, respectivement, appartenaient à des minorités visibles. (Le Parti libéral et le Parti conservateur n'ont publié aucune donnée sur le nombre de leurs candidats appartenant à des minorités.[6]) Ces chiffres sont inférieurs à ceux des élections précédentes.

En ce qui concerne les groupes autochtones, l'accès et la participation au processus électoral sont une préoccupation majeure. Alors que la participation des électeurs de l'ensemble de la population canadienne aux élections fédérales de 2004 a été de 60,9 p. 100, celle des électeurs autochtones a été nettement inférieure, soit environ 40 p. 100[7]. Un auteur a avancé l'idée que les groupes autochtones considèrent souvent les élections non autochtones comme une menace à leurs droits, à leur autonomie et à leurs objectifs d'autonomie gouvernementale, ce qui expliquerait une participation plus faible[8]. Beaucoup de Canadiens autochtones sentent que le processus politique leur est étranger. D'autres ont soutenu que, pour atténuer ce sentiment d'exclusion dans le système électoral fédéral, il fallait s'efforcer d'intégrer la vision du monde propre aux Autochtones au processus politique canadien[9] ou déployer de nouveaux efforts pour les inciter à participer et pour aborder les enjeux qui les intéressent.

---

(5) John Gray, « Once more, few women, fewer minorities », CBC.ca Reality Check Team, 3 janvier 2006 (http://www.cbc.ca/canadavotes/realitycheck/women_minorities.html).

(6) *Ibid.*

(7) À partir d'un sondage d'Élections Canada effectué après les élections fédérales de 2004, *The Hill Times*, 19 décembre 2005, p. 5.

(8) Daniel Guérin, « La participation des Autochtones aux élections fédérales canadiennes – Tendances et conséquences », *Perspectives électorales*, novembre 2003, Élections Canada en direct (http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=22&lang=f&frmpagesize=&textonly=false).

(9) Anna Hunter, « Le point sur les questions entourant la représentation des Autochtones aux élections fédérales », *Perspectives électorales*, novembre 2003, Élections Canada en direct (http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=25&lang=f&frmpagesize=&textonly=false).

B. Financement politique et réglementation des campagnes

Ces dernières années, un certain nombre de modifications importantes apportées à la *Loi électorale du Canada* ont touché le financement et la réglementation des campagnes électorales ainsi que les courses à l'investiture dans les circonscriptions et à la direction des partis. Certaines de ces modifications sont entrées en vigueur lors de la profonde révision faite par le projet de loi C-2, qui a reçu la sanction royale en mai 2000[10]. Toutefois, les principaux changements ont été apportés par le projet de loi C-24 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique), entrée en vigueur le 1er janvier 2004[11].

1. Qui peut verser une contribution à un parti politique?

À quelques exceptions près, seuls les particuliers (citoyens canadiens et résidents permanents) peuvent faire des contributions financières à des partis enregistrés, à des candidats, à des associations de circonscription et à des candidats à l'investiture et à la direction.

Les syndicats et les sociétés commerciales ne peuvent plus verser des contributions à des partis politiques enregistrés ni aux candidats à la direction des partis. Ils peuvent faire de modestes contributions à des candidats, à des associations de circonscription et à des candidats à l'investiture.

2. Quelles sont les limites des contributions financières?

Les citoyens canadiens et résidents permanents peuvent faire les contributions suivantes :

- un maximum de 5 000 $ au total, au cours de toute année civile, à un parti politique enregistré et à ses associations de circonscription, candidats à l'investiture et candidats aux élections;
- un maximum de 5 000 $ au cours d'élections données à un candidat qui n'est reconnu par aucun parti politique enregistré;
- un maximum de 5 000 $ à des candidats à la direction au cours d'une course à la direction d'un parti.

---

(10) J.R. Robertson, *Projet de loi C-2 : La Loi électorale du Canada*, LS-343F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 9 mars 2000.

(11) J.R. Robertson, *Projet de loi C-24 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)*, LS-448F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 11 juin 2003.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les candidats aux élections et à l'investiture d'un parti enregistré ainsi que les candidats à la direction d'un parti peuvent faire une contribution supplémentaire de 5 000 $ de leurs propres fonds à leur campagne ou à leur course à l'investiture. La limite de 5 000 $ s'applique également aux contributions que font les candidats qui ne représentent pas un parti politique enregistré à leur propre campagne.

Les limites de contribution prescrites par la *Loi électorale du Canada* sont rajustées chaque année en fonction de l'inflation.

Les syndicats et les sociétés commerciales peuvent faire les modestes contributions suivantes :

- un maximum de 1 000 $ au total, au cours de toute année civile, à une association de circonscription enregistrée, à des candidats à l'investiture et à des candidats aux élections;
- un maximum de 1 000 $ au cours d'élections données à des candidats qui ne sont reconnus par aucun parti politique enregistré.

Les syndicats et les sociétés commerciales ne peuvent toutefois pas verser de contributions aux campagnes à la direction des partis.

Les syndicats qui ne détiennent pas de droits de négociation pour des employés au Canada, les sociétés qui n'ont pas d'activités au Canada, les sociétés d'État et les sociétés qui reçoivent plus de 50 p. 100 de leur financement du gouvernement du Canada ne peuvent verser aucune contribution, même à ce niveau réduit.

3. Qu'est-ce qui constitue une contribution?

Les contributions englobent la plupart des dons d'argent, de biens et de services. Les cotisations de membre d'un parti ne sont pas considérées comme des contributions. Les fonds propres qu'un candidat à l'investiture ou aux élections verse pour sa campagne électorale ou d'investiture sont considérés comme des contributions.

4. Quelles sont les limites des dépenses imposées à ceux qui participent au processus politique?

- On calcule les limites des dépenses des *partis politiques* pendant une élection en multipliant par 0,70 $ le nombre de noms d'électeurs inscrits dans les circonscriptions où le parti a appuyé un candidat.

- Les limites des dépenses d'un *candidat* au cours d'une élection sont les suivantes : 2,07 $ pour chacun des 15 000 premiers électeurs de la circonscription; 1,04 $ pour chacun des 10 000 électeurs suivants et 0,52 $ pour chacun des électeurs en sus. Ce montant est majoré si le nombre d'électeurs au kilomètre carré dans une circonscription est inférieur à 10.
- Les limites des dépenses des *candidats à l'investiture* sont de 20 p. 100 de la limite des dépenses fixées pour les candidats aux élections, compte non tenu de dépenses personnelles comme les frais de déplacement et de subsistance.
- Aucune limite n'est imposée aux *candidats à la direction*, mais les candidats sont tenus de divulguer le montant et la source des contributions à Élections Canada. Ils doivent également s'inscrire auprès d'Élections Canada pour accepter des contributions ou engager des dépenses.

5. Quelle est l'ampleur du financement public accordé aux partis politiques et candidats?

Le projet de loi C-24 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique), qui est entré en vigueur le 1er janvier 2004, a augmenté le montant et la portée du financement public accordé aux partis politiques et aux candidats.

Les *partis politiques* ont droit à une allocation annuelle de 1,75 $ par voix recueillie aux élections précédentes, pourvu que les candidats qu'ils ont appuyés aient obtenu au moins 2 p. 100 des votes valables au niveau national ou 5 p. 100 des votes valables dans les circonscriptions où les partis ont appuyé des candidats. Cette allocation est rajustée chaque année en fonction de l'inflation.

Les partis ont également droit au remboursement de 50 p. 100 de leurs dépenses électorales, pourvu que leurs candidats aient recueilli au moins 2 p. 100 des votes valables au niveau national ou 5 p. 100 des votes valables dans les circonscriptions où les partis ont appuyé des candidats.

Chacun des *candidats* a droit *à titre individuel* à un remboursement partiel de ses dépenses électorales. Il reçoit un montant à titre de premier versement immédiatement après le retour du bref électoral s'il a obtenu au moins 10 p. 100 des votes valables. Un versement final lui est remis après que son agent officiel a produit la déclaration sur la campagne électorale du candidat et les documents justificatifs. Le montant du versement final s'élève à 60 p. 100 des dépenses d'élection et frais personnels du candidat, moins le premier versement déjà fait, ou à 60 p. 100 du maximum des dépenses électorales autorisé par la *Loi électorale du Canada*, moins le montant du premier versement.

Des modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoient maintenant des mesures incitatives renforcées qui encouragent les particuliers à verser des contributions aux partis politiques et aux candidats. Ces modifications doublent le montant de la contribution du particulier qui peut faire l'objet d'un crédit d'impôt de 75 p. 100, le faisant passer de 200 $ à 400 $. Les autres tranches du crédit d'impôt ont été majorées en conséquence, de sorte que le crédit d'impôt maximum s'élève à 650 $ pour les dons de 1 275 $ ou plus.

6. Quelles sont les limites imposées à la publicité électorale faite par des tiers?

Le « tiers » est défini comme une personne ou un groupe à l'exception d'un candidat ou d'un parti politique. Les tiers jouent un rôle de plus en plus important dans les campagnes électorales en appuyant des candidats ou partis ou en s'y opposant au moyen de dépenses de publicité ou autres.

Les tiers ne peuvent engager plus de 150 000 $ au total dans de la publicité électorale. De ce montant, ils ne peuvent consacrer plus de 3 000 $ pour appuyer un ou plusieurs candidats dans une circonscription donnée ou s'opposer à eux. En ce qui concerne un chef de parti, la limite de 3 000 $ ne vaut que pour sa propre candidature dans une circonscription. Ces montants sont rajustés en fonction de l'inflation.

La réglementation de la publicité électorale de tiers a fait l'objet de débats considérables. Les partisans de la réglementation soutiennent que, puisque les dépenses des partis politiques et candidats, et maintenant de ceux qui sollicitent l'investiture ou la direction d'un parti, sont soigneusement réglementées, il faut assujettir les autres groupes et particuliers à une réglementation quelconque pour que les partis luttent à armes égales. Les adversaires de la réglementation et des limites des dépenses soutiennent pour leur part que les restrictions aux dépenses des tiers sont une atteinte aux droits fondamentaux garantis par la *Charte*, par exemple la liberté d'expression. Le débat a culminé dans le litige qui a été porté devant la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Harper* c. *Canada (procureur général)*[12]. Dans cette cause, la majorité des juges ont adopté, dans leur décision qui maintient les limites des dépenses des tiers prévues dans la *Loi électorale du Canada*, un modèle « égalitariste » de l'équité en matière électorale, modèle qui reconnaît que ceux qui ont des ressources financières plus importantes peuvent en fait contrôler le processus électoral et évincer ceux qui n'ont pas un pouvoir économique suffisant. Le modèle égalitariste l'a emporté sur le modèle libertaire, qui veut que les restrictions soient le moins nombreuses possible.

---

(12) [2004] 1 R.C.S. 827.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

7. Comment fait-on respecter les règles sur le financement politique?

La *Loi électorale du Canada* comprend une longue liste d'infractions relatives aux règles sur le financement politique. Notons par exemple le fait de contourner ou de conspirer pour contourner les restrictions sur les dons; la non-déclaration d'une contribution ou d'une dépense; le dépassement des limites des dépenses prescrites.

Les infractions font l'objet d'une prescription : 18 mois à compter de la date où l'infraction a été découverte, avec une limite absolue de sept ans à compter de la perpétration de l'infraction.

8. Comment les campagnes à la direction des partis sont-elles réglementées?

De nouvelles règles sur les campagnes à la direction des partis s'appliquent depuis le 1er janvier 2004 (voir la partie 18, division 3.1 de la *Loi électorale du Canada*). Avant cette date, les campagnes n'étaient assujetties à aucune réglementation.

Lorsqu'un parti enregistré lance une campagne à la direction, il doit en informer Élections Canada. Les candidats sont considérés comme tels lorsqu'ils acceptent des contributions ou engagent des dépenses de campagnes, et ils doivent s'inscrire auprès d'Élections Canada. Dans chacune des quatre semaines qui précèdent un congrès de direction, les candidats sont tenus de produire des rapports faisant état du montant et de la source des contributions. Six mois après le congrès, ils doivent fournir au directeur général des élections un complément d'information sur les contributions et dépenses supplémentaires.

Les candidats doivent nommer un vérificateur lorsqu'ils s'inscrivent. Ils doivent également produire un rapport vérifié, s'ils dépensent ou reçoivent plus de 5 000 $, et nommer un agent de campagne et un agent financier. Les rapports financiers de tous les candidats sont rendus publics.

9. Comment les courses à l'investiture sont-elles réglementées?

Avant l'adoption du projet de loi C-24, les courses à l'investiture n'étaient pas réglementées. Depuis le 1er janvier 2004, elles sont assujetties à des règles spéciales qui figurent dans la *Loi électorale du Canada* (partie 18, division 5). Dans les 30 jours précédant la date de l'investiture, l'association de circonscription doit prévenir Élections Canada. Les candidats à l'investiture sont considérés comme tels lorsqu'ils acceptent des contributions et engagent des

dépenses. Ils doivent rendre compte des contributions et dépenses à Élections Canada si elles dépassent 1 000 $. Un vérificateur doit être nommé si le montant des contributions et des dépenses dépasse 10 000 $.

Les obligations en matière de rapports s'appliquent après la course à l'investiture (à la différence des campagnes à la direction, où les candidats doivent produire des rapports pendant la campagne). Les candidats à l'investiture doivent produire un rapport financier, le cas échéant, dans les quatre mois suivant l'investiture. Si l'investiture a lieu pendant une période électorale, le rapport doit être déposé dans les quatre mois suivant le jour du scrutin.

C. Déroulement et administration des élections

1. Comment les directeurs de scrutin sont-ils choisis?

Il appartient aux directeurs de scrutin d'administrer l'élection dans leur circonscription. Ils sont tenus d'être absolument impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions : la *Loi électorale du Canada* (par. 24(6)) leur interdit de participer à toute activité politique partisane pendant leur mandat. Aux termes du paragraphe 24(1), cependant, le gouverneur en conseil (le Cabinet) est responsable de la nomination et de la révocation de tous les directeurs de scrutin. Ces modalités ont été remises en question par le directeur général des élections (DGE) et les partis d'opposition. Dans de nombreux rapports, le DGE a qualifié ces modalités d'anachroniques et a recommandé que ce pouvoir soit retiré au Cabinet et confié au DGE, recommandation qui a obtenu l'aval des partis d'opposition. Plusieurs allégations de partialité politique ont été formulées contre des directeurs de scrutin ces dernières années, et les partis d'opposition soutiennent qu'une fonction aussi importante dans le processus démocratique ne doit pas faire l'objet d'une nomination entachée de favoritisme.

C'est pourquoi, Michel Guimond, député du Bloc québécois, a proposé un projet de loi (C-312) à la Chambre des communes le 7 décembre 2004. Ce projet de loi proposait que les directeurs de scrutin soient nommés par le DGE au terme d'un concours. De façon à dépolitiser le processus, le concours proposé dans le projet de loi aurait été ouvert au grand public et analogue à la procédure en place pour l'embauche dans la fonction publique. Il se basait sur la procédure d'embauche en vigueur au Québec, bien que d'autres provinces suivent d'autres procédures. Le projet de loi C-312 a été étudié et modifié par un comité après la deuxième lecture, mais il est mort au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement, le 29 novembre 2005. Il faudra présenter une mesure semblable au cours de la 39^{e} législature si on veut réformer le processus de nomination des directeurs de scrutin.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Comment les circonscriptions électorales sont-elles délimitées?

La *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* exigent que la représentation à la Chambre des communes soit rajustée après chaque recensement décennal de façon à tenir compte des changements et mouvements démographiques au Canada. Les révisions sont effectuées par des commissions indépendantes dans chaque province. Chacune des dix commissions est présidée par un juge que nomme le juge en chef de la province ou par un résident de la province nommé par le juge en chef du Canada. En outre, le président de la Chambre des communes nomme deux membres qui sont des résidents de la province en cause.

Chaque commission prépare des propositions, qui sont publiées dans la *Gazette du Canada* et les médias locaux. Elle tient des audiences publiques pour recueillir l'opinion de la population. Après les audiences, elle voit les modifications à apporter, le cas échéant, et rédige un rapport. Celui-ci est remis au directeur général des élections (DGE), qui le présente au président de la Chambre des communes pour qu'il le dépose à la Chambre. Les députés ont 30 jours pour étudier les rapports et présenter des objections au comité désigné de la Chambre des communes. Le comité a 30 jours pour étudier les objections présentées à chacune des commissions. Ces objections ainsi que le compte rendu des délibérations du comité et tout témoignage recueilli par le comité sont communiqués au DGE qui, à son tour, les transmet aux commissions concernées.

Les commissions peuvent prendre en considération toute objection reçue de la Chambre des communes, mais ce sont elles qui rendent la décision finale sur la révision des circonscriptions électorales, sans ingérence du DGE ou du Parlement, après avoir tenu d'autres audiences publiques. Les rapports finals des commissions sont remis par le DGE au Président de la Chambre des communes, et une ordonnance de représentation est rédigée. Cette ordonnance précise le nombre de députés de la Chambre des communes qui doivent être élus dans chaque province, divise chaque province en circonscriptions électorales, décrit les limites de chaque circonscription et en précise le nom et la population.

L'ordonnance de représentation de 2003 a fixé le nombre de sièges des provinces de la façon suivante : sept pour Terre-Neuve-et-Labrador, quatre pour l'Île-du-Prince-Édouard, 11 pour la Nouvelle-Écosse, 10 pour le Nouveau-Brunswick, 75 pour le Québec, 106 pour l'Ontario, 14 pour le Manitoba, 14 pour la Saskatchewan, 28 pour l'Alberta, 36 pour la

Colombie-Britannique et un respectivement pour le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut. La révision a fait passer de 301 à 308 le nombre total de sièges à la Chambre des communes. Les nouvelles délimitations sont entrées en vigueur à la dissolution de la 37e législature, le 23 mai 2004.

3. Quelles sont les réformes recommandées récemment par le directeur général des élections?

Dans son rapport sur les 38es élections générales, déposé à la Chambre des communes le 29 septembre 2005, le directeur général des élections (DGE) a formulé une série de recommandations visant à modifier la *Loi électorale du Canada*[13], dont les suivantes.

a. Intégration du Bureau du directeur général des élections et des directeurs de scrutin

Le DGE a formulé un certain nombre de recommandations en vue de faciliter l'intégration des bureaux des directeurs de scrutin à son propre bureau. Elles supposent des modifications de la *Loi électorale du Canada* pour permettre au DGE de choisir et de nommer les directeurs de scrutin par un processus fondé sur le mérite. Les directeurs de scrutin seraient nommés pour un mandat de dix ans, mandat qui pourrait être écourté en cas de décès, de démission ou de révocation pour des motifs comme l'incapacité mentale ou physique, la participation en connaissance de cause à des activités politiques et l'incompétence. Une autre recommandation veut que les directeurs de scrutin deviennent, aux termes de la *Loi*, employés d'Élections Canada, et donc soumis aux lois fondamentales qui régissent le fonctionnement de l'appareil gouvernemental, notamment la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

b. Procédures de confirmation

À l'heure actuelle, la *Loi électorale du Canada* exige que les candidats soient confirmés par un directeur de scrutin. Or, cela ne peut se faire que pendant une élection. Ceux qui veulent se porter candidats doivent également franchir toutes les étapes voulues dans le processus de candidature avant la fin du 21e jour précédant le jour du scrutin. Ces étapes sont les

---

(13) Élections Canada, *Parachever le cycle des réformes électorales – Recommandations du directeur général des élections du Canada sur la 38e élection générale*, Ottawa, 29 septembre 2005.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

suivantes : obtenir le nombre voulu de signatures d'électeurs; déposer les documents de candidature auprès du directeur de scrutin; obtenir la confirmation du directeur de scrutin. En outre, les documents de candidature d'un éventuel candidat ne peuvent être déposés auprès du directeur de scrutin qu'une fois l'avis d'élection publié, ce qui peut prendre quatre jours après la délivrance du bref.

Les procédures actuelles peuvent présenter des inconvénients. Il peut y avoir des retards dans la confirmation du statut des candidats. En outre, des obligations rétroactives peuvent être imposées à des candidats qui ont pu par inadvertance omettre de suivre les règles énoncées dans la *Loi*, par exemple la nomination d'un agent officiel et d'un vérificateur officiel, l'ouverture d'un compte bancaire et la production de reçus pour les contributions. Ces exigences s'appliquent généralement à partir du moment où une contribution est reçue ou une dépense électorale engagée.

Le rapport signale en outre que, si le processus d'enregistrement était simplifié et rationalisé, il pourrait être confié au Bureau du DGE plutôt qu'aux directeurs de scrutin dans chacune des circonscriptions.

c. Prolongation du délai de prescription relativement aux infractions

Les allégations qui ont été faites à la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires au sujet de manquements aux obligations en matière de rapports financiers prévues par la *Loi électorale du Canada* ont poussé le DGE à recommander de porter de sept à dix ans le délai de prescription en ce qui concerne les poursuites qu'on peut intenter en vertu de la *Loi*. Le DGE soutient dans son rapport que le délai actuel empêche de donner suite à des allégations comme celles qui ont été faites pendant les travaux de la Commission, car elles portent sur des faits qui remontent à plus loin.

d. Radiodiffusion

Le chapitre 3 du rapport du DGE contient un ensemble de recommandations qui visent à garantir une certaine équité dans la répartition du temps d'antenne payé et gratuit pour les messages politiques. Notons les suivantes :

- Chaque parti enregistré devrait avoir le droit d'acheter à chaque radiodiffuseur jusqu'à 100 minutes de temps payant au taux unitaire le plus bas.

- Chaque radiodiffuseur devrait être soumis à une limite maximale de 300 minutes. Si l'ensemble des demandes de temps présentées à une station par les partis enregistrés dépasse cette limite, les 300 minutes devraient être distribuées à ces partis dans les mêmes proportions que leurs demandes.
- Chaque parti enregistré devrait alors avoir le droit d'acheter à chaque radiodiffuseur du temps payant additionnel au taux unitaire le plus bas, sous réserve du temps d'antenne disponible.
- Les partis pourraient acheter du temps payant seulement dans les limites de leur plafond de dépenses.
- Chaque radiodiffuseur (par opposition à réseau) qui accepte la publicité devrait être tenu de libérer 60 minutes de temps gratuit aux heures de grande écoute, divisées à parts égales entre les partis enregistrés.

e. Pouvoirs d'examen et d'enquête renforcés du directeur général des élections

La *Loi électorale du Canada* n'accorde au DGE que des pouvoirs limités de vérification des rapports des candidats à l'investiture ou aux élections, et il n'a aucun pouvoir réel d'examen des déclarations des partis et associations de circonscription enregistrés, des candidats à la direction des partis ou des tiers. Le DGE demande que la *Loi* lui donne le pouvoir de faire des vérifications et des examens des déclarations de toutes les entités politiques soumises à la *Loi*. Les pouvoirs réclamés sont vastes et comprennent ce qui suit :

- Le pouvoir d'examiner tout document qui est ou devrait être relié aux renseignements qui ont été ou devraient être inclus dans les dossiers de l'entité politique ou dans son rapport d'élection.
- Le pouvoir de contraindre une entité politique à produire tout document ou tout renseignement supplémentaire.
- Le pouvoir d'avoir accès à des locaux et de contraindre l'occupant à produire des renseignements ou à répondre à des questions. S'il s'agit d'avoir accès à une résidence, l'accès à ce lieu devrait uniquement être autorisé sur consentement de l'occupant ou sur présentation d'un mandat ex parte délivré par un juge.
- Le pouvoir de contraindre toute personne qui n'est pas une entité politique assujettie à la *Loi* de produire tout renseignement ou document sans autorisation judiciaire préalable.

f. Divulgation du travail bénévole

La Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery) a entendu des allégations selon lesquelles un parti enregistré aurait profité du travail à temps plein de bénévoles qui étaient en fait rémunérés par un autre

organisme au même moment. Ce travail constitue une contribution au parti faite par l'entité qui emploie les personnes en cause. Le DGE recommande de modifier la *Loi électorale du Canada* pour exiger que tout parti politique enregistré qui reçoit une allocation annuelle aux termes de l'article 435.01 de la *Loi* produise un état du travail bénévole fourni au parti, dans son rapport annuel financier à Élections Canada. Les partis qui reçoivent une allocation annuelle sont ceux qui ont obtenu au moins 2 p. 100 du vote au niveau national ou 5 p. 100 du vote dans les circonscriptions où ils ont présenté des candidats aux élections générales les plus récentes.

PARTIE II – MODIFICATION DU SYSTÈME ÉLECTORAL

A. Réforme électorale – Chambre des communes

1. Qu'est-ce que la représentation proportionnelle?

La représentation proportionnelle (RP) vise à faire en sorte que les partis politiques obtiennent à l'Assemblée législative un nombre de sièges qui correspond à peu près – qui est proportionnel – à leur part respective des suffrages exprimés. Par exemple, si le parti A obtient 25 p. 100 des suffrages, un système électoral à représentation proportionnelle lui donnerait 25 p. 100 des sièges. Dans l'actuel système uninominal majoritaire à un tour du Canada, par contre, la part des suffrages exprimés ne correspond pas nécessairement au nombre de sièges obtenus par le parti au Parlement. Le tableau 1 illustre l'écart entre le pourcentage des suffrages et celui des sièges au Parlement lors des élections générales de 2004 au Canada.

Tableau 1
Pourcentage des suffrages exprimés, nombre et pourcentage des sièges, élections générales de 2004

Parti politique	Pourcentage des suffrages	Nombre de sièges	Pourcentage des sièges
Parti libéral du Canada	36,7	135	43,8
Parti conservateur du Canada	29,6	99	32,1
Bloc québécois	12,4	54	17,5
Nouveau parti démocratique	15,7	19	6,2
Parti vert	4,3	0	0
Autres	1,2	1	0,3
Total		308	

Source : Bibliothèque du Parlement, PARLINFO.

Selon le système uninominal majoritaire à un tour (SUMT), en vigueur non seulement au Canada mais aussi au Royaume-Uni, en Inde et aux États-Unis, l'électeur doit tout simplement indiquer sa préférence pour un des candidats dont le nom paraît sur le bulletin de vote en inscrivant un « X » en regard de son nom. Le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix est élu dans sa circonscription, même s'il n'a pas recueilli la majorité absolue. Au Canada et au Royaume-Uni, le parti qui fait élire le plus grand nombre de candidats forme le gouvernement, et les autres, l'opposition.

2. Quels sont les divers systèmes de représentation proportionnelle?

Divers systèmes de représentation proportionnelle (RP) sont utilisés dans divers pays : le vote unique non transférable, le vote unique transférable, la RP à scrutin de liste, le système mixte majoritaire et le système proportionnel mixte. Nous en examinons les principales caractéristiques ci-après[14]. On trouvera davantage de renseignements sur les systèmes qui ont été proposés pour le Canada dans Michael Dewing et Megan Furi, *La représentation proportionnelle*[15].

Vote unique non transférable : Le système de vote unique non transférable était utilisé au Japon, et il est toujours en usage en Jordanie, à Taïwan et au Vanuatu. Le jour du scrutin, les électeurs ne peuvent choisir qu'un des candidats, et celui qui obtient le plus grand nombre de voix remporte un siège à l'Assemblée législative. Par conséquent, dans une circonscription où il y a cinq sièges disponibles et 15 candidats, les cinq premiers sont élus.

Vote unique transférable : Le système de vote unique transférable, le plus compliqué de tous les systèmes, est utilisé en Australie pour l'élection des sénateurs, ainsi qu'en Irlande et à Malte. Le jour du scrutin, les électeurs rangent les candidats par ordre de priorité sur le bulletin de vote. Ils peuvent ainsi classer autant ou aussi peu de candidats qu'ils le souhaitent. Après le décompte, un

---

(14) Au nombre des sources consultées pour cette rubrique : Projet ACE, « Système électoraux, Table des matières » (http://www.aceproject.org/main/francais/es/index.htm, consulté le 15 novembre 2005); Heather MacIvor, *Système électoral proportionnel ou semi-proportionnel : effets possibles sur la politique canadienne*, document présenté au Comité consultatif d'Élections Canada, Ottawa, 23 avril 1999 (http://www.elections.ca/loi/sys/macivor_f.pdf); John C. Courtney, *Les systèmes électoraux à scrutin majoritaire*, document présenté au Comité consultatif des partis enregistrés d'Élections Canada, Ottawa, 23 avril 1999 (http://www.elections.ca/loi/sys/courtney_f.pdf); Commission du droit du Canada (2004).

(15) Michael Dewing et Megan Furi, *La représentation proportionnelle*, TIPS-120F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, juillet 2004, (http://lpintrabp.parl.gc.ca/apps/tips/tips-cont-e.asp?Heading=16&TIP=106).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

« quotient » est établi; les candidats doivent obtenir ce quotient pour être élus. Au premier décompte, les candidats qui obtiennent le nombre voulu de votes de premier choix pour atteindre le quotient sont élus. Les votes qui restent pour ces candidats (c.-à-d. le nombre de votes de premier choix en sus du quotient) sont redistribués selon les deuxièmes choix exprimés. Après cette redistribution, s'il reste toujours des sièges disponibles après le deuxième décompte, le candidat qui a le moins de votes de premier choix est éliminé, et les bulletins sont répartis selon le deuxième choix. Le processus est répété jusqu'à ce qu'on obtienne un nombre suffisant de candidats respectant le quotient pour combler tous les sièges disponibles.

RP à scrutin de liste : Le système électoral RP à scrutin de liste est largement utilisé dans de nombreuses démocraties européennes. Avant le jour du scrutin, chaque parti dresse une liste de candidats pour chaque circonscription. Il place ses candidats préférés en tête de liste et ceux qu'il juge moins bien à la fin. Le jour du scrutin, les électeurs votent pour un parti et non pour un candidat particulier. Après le décompte, chaque parti obtient un nombre de sièges proportionnel à sa part du suffrage national. Les candidats gagnants sont choisis selon leur place dans la liste du parti. Par exemple, si un parti obtient deux sièges, ce sont les deux premiers candidats de sa liste qui les occupent. Ce système électoral est très souple et il a été adapté aux besoins propres de tous les pays où il est en usage.

Système mixte majoritaire : Le système mixte majoritaire (SMM), également appelé scrutin parallèle, s'utilise au Japon, en Corée du Sud, en Russie et dans de nombreux autres pays. Dans ce système, les électeurs ont deux votes à exprimer le jour du scrutin. Le premier permet de choisir un candidat de circonscription qui est élu selon un système majoritaire uninominal (d'habitude le SUMT). Le deuxième vote porte sur un parti. Les partis présentent une liste pré-établie de candidats analogue à celle da la RP à scrutin de liste. Une caractéristique importante du SMM est que les deux votes sont tout à fait indépendants l'un de l'autre. Les sièges des partis ne font pas contrepoids aux résultats disproportionnés des élections par circonscription, ce que vise à faire le système proportionnel mixte, dont il sera question à l'instant.

Système proportionnel mixte : Le système proportionnel mixte (SPM) s'utilise en Allemagne, en Nouvelle-Zélande, en Italie et au Mexique ainsi qu'aux élections aux parlements écossais et gallois. Comme dans le système SMM, les électeurs choisissent un candidat de circonscription qui est élu selon un système SUMT; ils votent aussi selon une liste, dont les candidats sont élus selon un processus de RP à scrutin de liste. Ce système se distingue toutefois du système SMM en ce sens que les élections selon le mode de RP à scrutin de liste visent à faire contrepoids aux

résultats disproportionnés de l'élection des candidats de circonscription choisis selon un système SUMT. Des sièges supplémentaires sont accordés grâce au mécanisme de liste lorsque le nombre de sièges par circonscription ne correspond pas au soutien global des électeurs. Il existe des variantes entre les divers systèmes pour ce qui est des modalités de répartition.

S'il existe divers systèmes à représentation non proportionnelle en plus du SUMT, aucun n'est actuellement considéré pour les élections fédérales canadiennes. Ces systèmes sont le vote alternatif, le scrutin à deux tours et le vote bloqué.

Vote alternatif : Le système de vote alternatif, également appelé vote préférentiel, sert à l'élection de la Chambre des représentants de l'Australie. Le jour du scrutin, les électeurs doivent placer les candidats d'une liste par ordre de préférence. Pour être élu, un candidat doit obtenir la majorité absolue (50 p. 100 plus une voix). Si aucun candidat n'obtient une telle majorité au premier dépouillement, le candidat qui a reçu le moins de voix est éliminé et les deuxièmes choix des bulletins sont répartis. Le processus est repris jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité nécessaire et, de ce fait, un siège à la Chambre.

Scrutin à deux tours : Le système à deux tours, également appelé ballottage, est utilisé pour l'élection de l'Assemblée législative de nombreux pays, dont la France. Dans ce système, il n'y a pas un seul jour de scrutin, mais deux, qui sont généralement séparés d'une quinzaine de jours. Les élections se déroulent de la même manière que dans le système SUMT, car les électeurs choisissent un seul candidat sur un bulletin. Si un candidat a la majorité absolue au premier tour, il est déclaré vainqueur, et il obtient un siège à l'Assemblée législative. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue au premier tour, il y a un deuxième jour de scrutin qui oppose les deux candidats qui ont eu les meilleurs résultats au premier tour. Le candidat qui recueille le plus grand nombre de voix au deuxième tour est élu.

Vote bloqué : Le système à vote bloqué (ou « scrutin de bloc ») s'utilise dans plusieurs pays, dont les Bermudes, la Thaïlande et l'Autorité palestinienne. Le jour du scrutin, les électeurs peuvent voter pour autant de candidats qu'il en figure sur le bulletin. Le dépouillement est simple : si 10 sièges sont disponibles dans la circonscription, les 10 candidats qui recueillent le plus de voix obtiennent un siège à l'Assemblée législative. En somme, il s'agit du système scrutin majoritaire à un tour appliqué dans des circonscriptions plurinominales.

Le tableau 2 ci-après compare les principales caractéristiques des divers systèmes de représentation proportionnelle ou non et donne des exemples de pays qui y recourent.

Tableau 2 : Comparaison des systèmes électoraux

Système électoral	Exemples	Avantages	Inconvénients	Contexte canadien
		Systèmes de représentation proportionnelle		
Vote unique non transférable	Jordanie, Vanuatu	• Facile à utiliser et à comprendre • Assez bonne représentation proportionnelle • Meilleures possibilités de représentation des minorités au Parlement	• Ne peut garantir un résultat proportionnel • Les partis ont tendance à avoir des intérêts étroits	• Simple • Possibilité de représentation proportionnelle • Possibilité de représentation diversifiée
Vote unique transférable	Irlande, Malte	• Résultats proportionnels • Lien géographique avec les députés • Les électeurs peuvent influencer des coalitions • Vote pour un candidat et non pour un parti • Des candidats indépendants peuvent se faire élire	• Compliqué et complexe • Le décompte demande du temps (parfois deux semaines) • Des membres d'un même parti sont amenés à s'affronter	• Représentation proportionnelle • Lien avec les députés • Gouvernement efficace
RP à scrutin de liste	Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Norvège, Afrique du Sud, Suède, Suisse	• Résultats proportionnels • Très peu de votes gaspillés • Peut permettre une plus grande représentation des petits partis, des femmes et des minorités • Limite le régionalisme • Donne des gouvernements efficaces • Favorise le partage du pouvoir au Parlement	• Difficile à utiliser et à comprendre • Aucun lien géographique avec les députés • Peu de choix quant au candidat qui représentera l'électeur • Tend à donner des gouvernements de coalition • Fragmente le système de partis • Donne une représentation aux partis extrémistes • Difficile d'évincer un parti du pouvoir	• Représentation proportionnelle • Aucun vote gaspillé • Possibilité de représentation diverse • Responsabilisation • Partis aux larges assises
Système mixte majoritaire	Japon, Corée du Sud, Russie, Cameroun	• Assez bonne représentation proportionnelle • Lien géographique avec les députés • Plus grand choix pour l'électeur – à l'échelle de la circonscription et du pays • Les petits partis peuvent obtenir une représentation dans le scrutin national	• Difficile à utiliser et à comprendre • Crée deux catégories de députés (circonscription et pays)	• Représentation proportionnelle • Lien avec les députés • Possibilité de représentation diversifiée

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Système électoral	Exemples	Avantages	Inconvénients	Contexte canadien
Système proportionnel mixte	Allemagne, Italie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Écosse, Pays de Galles	• Résultats proportionnels • Lien géographique avec les députés • Plus grande représentation des petits partis, des femmes et des minorités au Parlement • Limite le régionalisme	• Difficile à utiliser et à comprendre • Crée deux catégories de députés	• Représentation proportionnelle • Lien avec les députés • Possibilité de représentation diversifiée
Systèmes de représentation non proportionnelle				
Uninominal majoritaire à un tour	Canada, Royaume-Uni, États-Unis, Inde	• Facile à utiliser et à comprendre • Circonscriptions de taille raisonnable • Donne des gouvernements majoritaires stables • Lien géographique entre électeurs et députés • Opposition forte au Parlement • Favorise les partis aux larges assises • Vote pour un candidat et non pour un parti • Des candidats indépendants peuvent se faire élire	• Résultats disproportionnés par rapport au scrutin populaire • Exagère le régionalisme • Sous-représentation des petits partis, des femmes et des minorités au Parlement • Favorise une politique d'antagonisme • Votes gaspillés • Possibilité de manipuler le découpage des circonscriptions • Difficulté d'évincer un parti du pouvoir	• Simple • Lien avec les députés • Gouvernement stable • Peu coûteux • Bien connu
Vote alternatif	Australie	• Facile à utiliser et à comprendre • Lien géographique avec les députés • Favorise les partis aux larges assises	• Résultats disproportionnés • Votes gaspillés	• Simple • Lien avec les députés • Possibilité de représentation diversifiée
Scrutin à deux tours	France, Égypte, Togo, Tchad, Gabon, Mali, Mauritanie	• Les électeurs ont la possibilité de changer d'avis • Le vainqueur a 50 % des voix • Lien géographique avec les députés • Tous les votes comptent • Favorise les partis aux larges assises	• Résultats disproportionnés • Résultats imprévisibles • Système électoral le plus coûteux • Fardeau important pour les électeurs • La participation des électeurs peut diminuer entre les deux tours	• Simple • Lien avec les députés • Aucun vote gaspillé • Possibilité de représentation diversifiée

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Système électoral	Exemples	Avantages	Inconvénients	Contexte canadien
Vote bloqué	Bermudes, Fidji, Thaïlande, Autorité palestinienne, Philippines	• Facile à utiliser et à comprendre • Circonscriptions de taille raisonnable • Vote pour un candidat et non pour un parti • Lien géographique avec les députés	• Résultats disproportionnés • Exagère le régionalisme • Sous-représentation des petits partis, des femmes et des minorités au Parlement • Votes gaspillés	• Simple • Lien avec les députés • Peu coûteux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Comment les résultats des élections de juin 2004 auraient-ils différé si le Canada avait eu un système de représentation proportionnelle?

Après les élections générales de 2004, la Commission du droit du Canada a calculé le nombre de sièges qu'auraient obtenus les divers partis selon sa proposition de système de représentation proportionnelle mixte. Le tableau 3 compare ces chiffres au nombre réellement obtenus par les partis dans l'actuel système uninominal majoritaire à un tour.

Tableau 3
Comparaison du nombre et du pourcentage des sièges par parti dans le cadre de l'actuel système électoral du Canada et d'un éventuel système de représentation proportionnelle mixte, aux élections générales de 2004

Parti politique	Nombre réel de sièges	Pourcentage de sièges	Nombre de sièges en RP mixte	Pourcentage de sièges en RP mixte
Parti libéral du Canada	135	43,8	119	38,3
Parti conservateur du Canada	99	32,1	96	30,9
Bloc québécois	54	17,5	38	12,2
Nouveau parti démocratique	19	6,2	48	15,4
Parti vert	0	0	9	2,9
Indépendant	1	0,4	1	0,3
Total	308		311	

Source : Commission du droit du Canada, *Une illustration de l'allocation des sièges dans la Chambre des communes sous le système électoral actuel et le système proposé* (http://www.lcc.gc.ca/research_project/gr/er/report/er_HofC_illustration-fr.asp).

4. La réforme électorale pourrait-elle améliorer la représentation des femmes, des peuples autochtones et des groupes minoritaires au Parlement?

Dans son rapport de 2004 sur la réforme électorale, la Commission du droit a signalé que le système uninominal majoritaire à un tour avait été mis en place à une époque où la population du pays était plus homogène et bien moins mobile que celle de la société actuelle(16). Comme on l'a vu plus haut, ce système entraîne une sous-représentation des femmes, des peuples autochtones et des groupes minoritaires. En conséquence, « [l]a représentation diversifiée est l'un des aspects les plus importants du débat sur la réforme électorale au Canada »(17).

---

(16) Commission du droit du Canada (2004), p. 37.

(17) *Ibid.*, p. 41.

Certains soutiennent que la réforme électorale améliorera la représentation des groupes qui sont actuellement sous-représentés au Parlement. Les groupes de femmes, notamment, ont soutenu qu'un système de représentation proportionnelle (RP) serait préférable au système actuel pour obtenir des résultats plus représentatifs.

Un exemple de système de RP qui pourrait être repris au Canada pour accroître la représentation des femmes et des peuples autochtones au Parlement est le système proportionnel mixte (SPM) de la Nouvelle-Zélande, qui a permis l'élection d'un plus grand nombre de femmes et de Maoris à titre de législateurs[18].

Le Parlement écossais utilise aussi un SPM. Bien qu'on ait remarqué une certaine amélioration de la représentation des femmes au Parlement après les élections de 1999, aucune minorité n'avait de représentant au Parlement écossais de 1999. Une explication possible de ce manque de représentation des minorités est qu'aucun des partis n'a placé des candidats issus des minorités dans des circonscriptions qu'il était possible de remporter.

Cependant, il est important d'ajouter que même si un système de RP est susceptible d'assurer une meilleure représentation aux femmes, aux peuples autochtones et aux minorités, l'adoption d'un tel système ne suffira pas à elle seule. Il faut également des politiques, des stratégies et l'engagement de partis politiques pour garantir une représentation réelle aux groupes sous-représentés au Parlement et au Cabinet[19].

5. Quelles sont les initiatives de réforme électorale actuelles et récentes aux niveaux fédéral et provincial?

Aux niveaux fédéral et provincial, un large éventail de mesures de réforme électorale a été envisagé et parfois même appliqué. Au fédéral, la Commission du droit du Canada a recommandé des réformes fondamentales; en outre, un comité de la Chambre des communes a rédigé un rapport recommandant une marche à suivre pour étudier les possibilités de réforme électorale. Plusieurs provinces étudient actuellement le dossier, notamment la réforme du système de scrutin et la tenue des élections à des dates fixes.

---

(18) Il importe de signaler que la *Electoral Act, 1993* de la Nouvelle-Zélande prévoit une formule pour établir le nombre des sièges des Maoris et la délimitation de leurs circonscriptions. La Constitution garantit également un nombre minimum de sièges aux Maoris. Le pays a vu la représenation maori dépasser les minimums prévus par les lois et la Constitution.

(19) Voir des exemples de recommandations à cet égard dans le document de la Commission du droit du Canada (2004) : recommandations 6 à 12, p. 192 à 195.

a. Propositions de réforme au niveau fédéral

Le 31 mars 2004, le ministre de la Justice a déposé le rapport de la Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, qui recommande d'adopter un système de représentation proportionnelle mixte. Le rapport formule aussi des recommandations sur les moyens d'accroître la diversité à la Chambre des communes en garantissant une meilleure représentation aux femmes, aux minorités et aux peuples autochtones.

Une importante réforme qui a déjà été apportée au niveau fédéral touche l'enregistrement des partis politiques. En grande partie à cause de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figueroa* c. *Canada*[20] en 2004, le gouvernement a présenté le projet de loi C-3 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu. Entre autres réformes majeures, le projet de loi a défini pour la première fois le « parti politique » (organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres). Il a également abaissé le nombre de candidats nécessaire pour qu'une organisation puisse être reconnue comme parti politique et ait droit au financement public et à un traitement fiscal favorable des contributions politiques. Ce seuil, fixé à 50 jusque-là, a été ramené à un. Cette évolution est importante, car elle donne aux petits partis qui ne pouvaient prétendre aux avantages de l'enregistrement l'accès au système électoral. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 14 mai 2004 (L.C. 2004, ch. 24) et la loi est entrée en vigueur le 15 mai 2004.

Dans le discours du Trône du 5 octobre 2004, le gouvernement s'est engagé à « procéder à une réforme de nos institutions démocratiques, y compris notre système électoral ». Le 25 novembre, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a reçu comme mandat « de recommander un processus qui engage les citoyens et les parlementaires dans une étude de notre système électoral en procédant à un examen de toutes les options ».

Le Comité a déposé son rapport sur la réforme électorale (rapport 43)[21] le 16 juin 2005. Il a recommandé au gouvernement une démarche double faisant appel à un comité spécial de la Chambre des communes et à un groupe de consultation des citoyens. Il recommandait également que le processus s'amorce en octobre 2005 pour se terminer fin février 2006.

---

(20) [2003] 1 R.C.S. 912. En juin 2003, la Cour suprême a statué dans une décision que le seuil de 50 candidats pour l'enregistrement des partis allait à l'encontre de l'art. 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

(21) Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, rapport 43, juin 2005, (http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteeList.aspx?Lang=2&PARLSES=381&JNT=0&SELID=e22_.4&COM=8988&STAC=1091702).

Dans sa réponse déposée le 7 octobre 2005, le gouvernement s'est dit d'accord sur les recommandations de fond du Comité, mais pas sur le calendrier proposé, faisant remarquer qu'il faudrait plus de temps pour élaborer et appliquer un processus national de consultation des citoyens et pour tenir des audiences de comité[22]. En fin de compte, le Parlement a été dissous avant que le processus de consultation ne puisse être lancé et un comité spécial mis sur pied.

b. Référendum de la Colombie-Britannique sur la représentation proportionnelle

En avril 2003, la Colombie-Britannique a constitué une assemblée indépendante et impartiale de citoyens chargée de se pencher sur les possibilités de réforme électorale. Son mandat était d'étudier le système électoral de la province et de recommander des réformes. L'Assemblée se composait de 160 électeurs admissibles : 80 femmes et 80 hommes – de chacune des 79 circonscriptions de la province et deux représentants autochtones. En décembre 2004, l'Assemblée a recommandé un système à vote unique transférable comme la solution idéale pour la province. Cette proposition a été soumise aux électeurs de la Colombie-Britannique sous forme d'une question référendaire aux élections provinciales. Pour que la proposition soit retenue, elle devait être approuvée par 60 p. 100 de l'ensemble des électeurs et par une majorité simple dans 60 p. 100 des 79 circonscriptions.

La proposition a obtenu un appui de 57 p. 100, à court de la majorité exigée de 60 p. 100. Elle n'a donc pas été approuvée. Néanmoins, vu le soutien considérable que le système proposé a obtenu, le gouvernement de la Colombie-Britannique a fait savoir qu'il ferait l'objet d'un autre référendum au même moment que les élections municipales, en novembre 2008.

c. Propositions de réforme à l'Île-du-Prince-Édouard

En décembre 2003, le commissaire à la réforme électorale de l'Île-du-Prince-Édouard a recommandé que la province adopte un système proportionnel mixte (SPM). Il a également recommandé de poursuivre l'étude de la question, notamment en consultant et en informant davantage la population, et indiqué que tout changement au système électoral de la

---

(22) Gouvernement du Canada, « Réponse du gouvernement au quarante-troisième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre », 7 octobre 2005 (http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8988&SourceId=130349&SwitchLanguage=1).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

province devait être approuvé par référendum. En décembre 2004, l'Assemblée législative a mis sur pied la commission de l'avenir du système électoral de l'Île-du-Prince-Édouard, chargée de formuler une question référendaire claire et de recommander une date pour la tenue du référendum. En mai 2005, cette commission a rendu publique sa proposition de SPM pour la province. Le référendum a eu lieu le 28 novembre 2005, et le seuil d'approbation avait été établi à 60 p. 100. Les électeurs ont rejeté la proposition de réforme dans une proportion de 64 p. 100.

d. Propositions de réforme de l'Ontario

Le Secrétariat du renouveau démocratique a été mis sur pied en octobre 2003 et chargé d'étudier le système électoral de la province. La *Loi de 2005 modifiant la Loi électorale* a reçu la sanction royale le 13 juin 2005, ce qui a permis de choisir les membres d'une assemblée populaire sur la réforme électorale chargée d'étudier l'actuel système électoral et de recommander des modifications.

e. Propositions de réforme du Québec

En décembre 2004, le gouvernement du Québec a présenté un avant-projet de loi à l'Assemblée nationale. Il proposait entre autres réformes un nouveau système qui allierait des éléments de l'actuel système uninominal majoritaire à un tour et d'une nouvelle formule de représentation proportionnelle. En juin 2005, l'Assemblée nationale a adopté une motion portant nomination d'une commission parlementaire chargée d'étudier l'avant-projet de loi, de formuler des recommandations et de mener de vastes consultations publiques sur les modifications proposées dans l'avant-projet de loi. Les consultations devaient débuter en janvier 2006.

f. Propositions de réforme du Nouveau-Brunswick

En décembre 2003, la Commission de la démocratie législative a été mise sur pied et chargée, entre autres choses, de proposer pour le Nouveau-Brunswick un modèle de représentation proportionnelle adapté à ses besoins. Pour s'acquitter de son mandat, la Commission a tenu des audiences publiques et organisé des tables rondes au niveau local, reçu des mémoires et questionnaires en ligne et effectué des recherches et analyses indépendantes. Le rapport final, que la Commission a remis en janvier 2005, a recommandé un système de représentation proportionnelle mixte régionale et exprimé l'avis qu'un référendum exécutoire ait lieu au plus tard aux élections provinciales de 2007.

g. Tenue des élections à des dates fixes

Jusqu'à maintenant, seules la Colombie-Britannique et l'Ontario ont légiféré pour que les élections aient lieu à des dates fixes. En Colombie-Britannique, la *Constitution* (*Fixed Election Dates*) *Amendment Act, 2001* a modifié la *Constitution Act* pour exiger que les élections générales aient lieu le deuxième mardi de mai au cours de la quatrième année civile suivant les élections générales les plus récentes[23]. Les élections suivantes ont eu lieu le 17 mai 2005, et les élections auront lieu désormais le deuxième mardi de mai, tous les quatre ans. À signaler que le lieutenant-gouverneur conserve le pouvoir de dissoudre l'Assemblée législative avant la date, si le besoin s'en fait sentir.

Le 13 décembre 2005, l'Ontario est devenue la deuxième province à légiférer pour établir les dates des élections provinciales. Aux termes de la *Loi de 2005 modifiant la Loi électorale*, les prochaines élections provinciales auront lieu le 4 octobre 2007. Les élections suivantes auront lieu le premier jeudi d'octobre, tous les quatre ans. Le lieutenant-gouverneur conserve le pouvoir de dissoudre l'Assemblée législative à tout moment, si le gouvernement perd la confiance de l'Assemblée[24].

Un certain nombre d'autres provinces, dont le Québec et le Nouveau-Brunswick, songent à tenir les élections à des dates fixes. La Commission de la démocratie législative du Nouveau-Brunswick a recommandé en janvier 2005 que la province opte pour tenir les élections à des dates fixes à compter du 15 octobre 2007 et les tenir ensuite le troisième lundi d'octobre, tous les quatre ans. Les pouvoirs du lieutenant-gouverneur, dont celui de dissoudre l'Assemblée législative, resteraient inchangés.

Le 1er avril 2004, au cours de la troisième session de la 37e législature, le chef du Parti conservateur, Stephen Harper, a présenté un projet de loi d'initiative parlementaire (C-512) prévoyant la tenue des élections à la Chambre des communes à des dates fixes. Le 27 avril 2004, la Chambre a débattu une motion portant sur le même sujet au cours d'une journée d'opposition. L'étude du projet de loi C-512 a été interrompue par la dissolution du Parlement, le 23 mai 2004.

---

(23) Assemblée législative de la Colombie-Britannique, Bibliothèque de l'Assemblée législative, *Electoral History of British Columbia: Supplement 1987-2001*, 2002 (http://www.elections.bc.ca/elections/electoral_history/electhistvol2.pdf).

(24) Voir James R. Robertson et Megan Furi, *Les projets de réforme électorale dans diverses provinces du Canada*, PRB 04-17F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 13 octobre 2005.

B. Réforme électorale – Sénat

(Le texte qui suit s'inspire d'un document de Brian O'Neal et de Sonia Ménard intitulé *La réforme du Sénat*)[25].

1. Quelles étapes faudrait-il franchir si on décidait de réformer le Sénat?

Les modifications majeures du Sénat exigent une modification de la Constitution du Canada (voir Mollie Dunsmuir, *Procédure de modification de la Constitution*)[26]. Toute réforme visant les pouvoirs du Sénat, les modalités du choix des sénateurs, le nombre de sénateurs auquel chaque province a droit ou les exigences en matière de résidence des sénateurs peut être apportée uniquement aux termes de la formule générale de modification prévue à l'article 38. Cette formule exige l'assentiment du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives d'au moins les deux tiers des provinces (7 provinces) représentant au moins 50 p. 100 de la population du Canada (formule 7/50).

---

(25) Brian O'Neal et Sonia Ménard, *La réforme du Sénat*, TIPS-79F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, octobre 2004.

(26) Mollie Dunsmuir, *Procédure de modification de la Constitution*, TIPS-19F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, novembre 2000.

2. Quelles propositions de réforme électorale a-t-on faites au sujet du Sénat?

Tableau 4 : Propositions de Sénat élu

	Système électoral	Circonscriptions	Date des élections	Mandat
Canada West Foundation (1981)	Vote unique transférable	Circonscriptions s'étendant à l'ensemble de la province	Au même moment que les élections à la Chambre des communes	Aucune précision
Comité spécial mixte (Molgat-Cosgrove) (1984)	Uninominal majoritaire à un tour	Dans la province	Dates fixes, tous les trois ans	Neuf ans (non renouvelable) : un tiers élu tous les trois ans
Commission royale Macdonald (1985)	Représentation proportionnelle	Aucune précision	Aucune précision	Aucune précision
Comité spécial de l'Alberta (1985)	Uninominal majoritaire à un tour	Circonscriptions s'étendant à l'ensemble de la province	Au même moment que les élections à la Chambre des communes	Égal à la durée de deux législatures; renouvellement par moitié à chaque élection provinciale
Propositions du gouvernement du Canada (1991)	Aucune précision	Aucune précision	Au même moment que les élections à la Chambre des communes	Aucune précision
Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Beaudoin-Dobbie) (1992)	Représentation proportionnelle	Circonscriptions pas plus grandes qu'il ne le faut pour assurer la représentation proportionnelle; chacune élirait au moins quatre sénateurs	À dates fixes qui ne coïncident pas avec les élections à la Chambre des communes ou des provinces	Six ans, sans échelonnement
Propositions de l'Accord de Charlottetown (1992)	Aucune précision. Par la population ou les assemblées législatives provinciales et territoriales	Aucune précision	Au même moment que les élections à la Chambre des communes	Aucune précision

Source : F. Leslie Seidle, « Senate Reform and the Constitutional Agenda: Conundrum or Solution? », dans Janet Ajzenstat (dir.), *Canadian Constitutionalism: 1791-1991*, Canadian Study of Parliament Group, Ottawa, 1992, p. 116; Jack Stilborn, *Réforme du Sénat : étude comparative des principales solutions*, BP-316F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, novembre 1992.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Quelle serait la répartition des sièges selon ces propositions?

Tableau 5
Répartition proposée des sièges dans un Sénat réformé

	Canada West Foundation (1981)*	Comité spécial mixte (Molgat-Cosgrove) (1984)	Commission royale Macdonald (1985)	Comité spécial de l'Alberta (1985)	Propositions du gouvernement du Canada (1991)	Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Beaudoin-Dobbie) (1992)**	Propositions de l'Accord de Charlottetown (1992)
Ontario	6-10	24	24	6	Sans précision	30 / 20	6
Québec	6-10	24	24	6		30 / 20	6
C.-B.	6-10	12	12	6		18 /12	6
Alberta	6-10	12	12	6		18 /12	6
Saskatchewan	6-10	12	12	6		12 / 8	6
Manitoba	6-10	12	12	6		12 / 8	6
N.-É.	6-10	12	12	6		10 / 8	6
N.-B.	6-10	12	12	6		10 / 8	6
T.-N.- L.	6-10	12	12	6		7 / 6	6
Î.- P.-É.	6-10	6	6	6		4 / 4	6
T. N.-O.	1-2	4	4	2		2 / 2	1
Yukon	1-2	2	2	2		1 / 1	1
TOTAL	62-104	144	144	64		154 / 109	62

* La proposition présente des fourchettes.
** La proposition présente deux répartitions possibles.

Source : Stilborn (1992).

4. Quels pouvoirs le Sénat aurait-il aux termes de ces propositions?

Tableau 6 : Pouvoirs proposés pour un Sénat élu

	Canada West Foundation (1981)	Comité spécial mixte (Molgat-Cosgrove) (1984)	Commission royale Macdonald (1985)	Comité spécial de l'Alberta (1985)	Propositions du gouvernement du Canada (1991)	Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Beaudoin-Dobbie) (1992)	Propositions de l'Accord de Charlottetown (1992)
Projets de loi de finances	Rejet ou révision à la baisse (la Chambre pouvant passer outre), mais non à la hausse et aucun pouvoir d'initiative	Les projets de loi de crédits ne peuvent pas être retardés	Aucune précision	La Chambre des communes pourrait passer outre aux décisions du Sénat sur les projets de loi de finances ou fiscaux par une majorité simple	Aucun rôle relativement aux projets de loi de crédits et mesures de financement, y compris les pouvoirs d'emprunt	30 jours pour étudier les projets de loi de crédits; la Chambre des communes pourrait par une majorité simple rétablir des projets de loi rejetés ou amendés par le Sénat	Pourrait forcer la Chambre des communes à réadopter des projets de loi de crédits dans les 30 jours civils. Veto sur les projets de loi qui entraînent des changements fondamentaux de la politique fiscale directement liés aux ressources naturelles
Projets de loi ordinaires	Pouvoirs analogues à ceux de la Chambre, mais celle-ci pourrait passer outre par une majorité spéciale	Veto suspensif de 120 jours de séance	Veto suspensif de six mois	La Chambre des communes pourrait passer outre au Sénat par un vote d'un pourcentage plus élevé	Approbation du Sénat exigée	Approbation du Sénat exigée, la Chambre des communes pouvant passer outre (modalités non précisées).	Le rejet ou l'amendement d'un projet de loi ordinaire donnerait lieu à une séance commune avec la Chambre des communes. Décision à la majorité simple.
Questions linguistiques/ culturelles		Double majorité pour les projets de loi d'intérêt linguistique	Double majorité pour les projets de loi importants du point de vue linguistique	Double majorité pour tous les changements touchant les langues française et anglaise	Règle spéciale sur la double majorité pour les questions de langue et de culture	Double majorité pour les mesures ayant une incidence sur la culture et la langue des collectivités francophones	Double majorité (tous les sénateurs et les sénateurs francophones) pour les projets ayant une incidence importante sur la langue et la culture françaises
Ratification des nominations	Ratification ou rejet des nominations à des commissions, tribunaux ou organismes nationaux	Nominations à des organismes fédéraux dont les décisions ont des conséquences importantes pour les régions	Aucune précision	Aucune précision	Gouverneur de la Banque du Canada; dirigeants des institutions culturelles, organismes de réglementation et agences de niveau national	Gouverneur de la Banque du Canada; dirigeants des institutions culturelles, organismes de réglementation et agences de niveau national	Capacité de bloquer toutes les nominations clés, dont celles des dirigeants d'organismes de réglementation et d'institutions culturelles clés

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

	Canada West Foundation (1981)	Comité spécial mixte (Molgat-Cosgrove) (1984)	Commission royale Macdonald (1985)	Comité spécial de l'Alberta (1985)	Propositions du gouvernement du Canada (1991)	Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Beaudoin-Dobbie) (1992)	Propositions de l'Accord de Charlottetown (1992)
Autres	Pouvoir de ratifier des modifications de la Constitution, ou d'y opposer son veto	Aucune précision	Aucune précision	Ratification de traités non militaires	Veto suspensif de six mois sur des questions d'importance nationale comme la défense nationale et les enjeux internationaux		

Source : Seidle (1992), p. 116; Stilborn (1992).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Et l'abolition du Sénat?

Certains ont soutenu qu'il fallait abolir le Sénat au lieu de le réformer. Cela nécessiterait des modifications constitutionnelles majeures. On s'interroge sur la formule à appliquer dans ce cas, la formule générale de modification (7/50) ou le consentement unanime, mais il est probable que l'unanimité serait nécessaire pour apporter un changement d'une pareille importance.

6. Quelles positions les partis politiques fédéraux ont-ils prises au sujet de la réforme du Sénat?

Certains partis politiques ont adopté des positions officielles sur la réforme démocratique, et ils ont avancé des propositions sur la modification de la structure du Sénat.

Bloc québécois : Au cours de la campagne électorale de 2005-2006, le chef du parti, Gilles Duceppe, a déclaré que la réforme du Sénat était impossible, car les modifications constitutionnelles nécessaires exigeraient le consentement unanime des provinces(27).

Parti conservateur du Canada : Dans un énoncé de politique publié le 8 septembre 2004, le Parti conservateur déclarait qu'il appuierait l'élection des sénateurs s'il formait le gouvernement et qu'il croyait qu'« un Sénat égal permettra de régler le problème de la répartition inégale de la population canadienne et d'assurer un équilibre qui protégera les intérêts régionaux ». Pendant la électorale de 2005-2006, le chef Stephen Harper a dit qu'un gouvernement conservateur proposerait un processus électif pour les sénateurs(28).

Parti libéral du Canada : Le Parti libéral du Canada a fait porter ses efforts de réforme parlementaire surtout sur la Chambre des communes, et il n'a aucune proposition précise de réforme du Sénat. Pendant la campagne électorale de 2005-2006, le premier ministre Paul Martin a indiqué qu'il approuvait le principe d'un Sénat élu, mais que cela ne pourrait se réaliser avant que les provinces soient d'accord pour apporter de plus larges réformes au Sénat(29).

Nouveau Parti démocratique : Le NPD a toujours été en faveur de l'abolition du Sénat.

---

(27) Mark Kennedy, « Martin supports elected Senate, but changes won't come soon, PM says », *Ottawa Citizen*, 14 décembre 2005, p. A3.

(28) Parti conservateur du Canada, *Avec Harper les sénateurs seront élus et les élections se tiendront à date fixe*, communiqué, 14 décembre 2005 (http://www.conservative.ca/?section_id=1091&section_copy_id=35237&language_id=2).

(29) Kennedy (2005).

7. De quelle manière d'autres grandes démocraties occidentales choisissent-elles les sénateurs?

Il s'agit ici de passer en revue les modalités du choix des sénateurs dans les 15 grandes démocraties occidentales dont le pouvoir législatif a deux chambres (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, France, Irlande, Italie, Japon, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suisse).

a. Élection et nomination

Comme le tableau qui suit le montre, l'élection au suffrage direct (au moins en partie) est utilisée pour le choix des sénateurs dans la majorité des 15 pays (neuf, soit 60 p. 100). Dans quatre pays (Autriche, France, Allemagne et Pays-Bas), les sénateurs sont élus indirectement, alors que dans deux (Canada et Royaume-Uni), ils sont nommés. Deux pays (Belgique et Irlande) ont à la fois des sénateurs élus et nommés tandis qu'un autre (Espagne) a des sénateurs élus au suffrage direct et d'autres qui sont élus indirectement.

Tableau 7
Mode de sélection des sénateurs dans les grandes démocraties occidentales

Pays	Mode de sélection	Mode de scrutin
Allemagne	Élus indirectement	Membres des gouvernements des länder
Australie	Élus directement	Proportionnel
Autriche	Élus indirectement	Proportionnel
Belgique	Élus directement et nommés	Proportionnel
Canada	Nommés	
Espagne	Élus directement et indirectement	Majorité simple
États-Unis	Élus directement	Majorité simple ou absolue*
France	Élus indirectement	Proportionnel et majoritaire
Irlande	Élus directement et nommés	Proportionnel
Italie	Élus directement	Proportionnel et majorité simple
Japon	Élus directement	Proportionnel et majorité simple
Mexique	Élus directement	Proportionnel et liste majoritaire
Pays-Bas	Élus indirectement	Proportionnel
Royaume-Uni	Nommés	
Suisse	Élus directement	Majorité simple

* Deux États – Géorgie et Louisiane – exigent la majorité absolue.

Source : Union interparlementaire, PARLINE Database.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b. Modes de scrutin

Dans les neuf grandes démocraties occidentales où au moins certains sénateurs sont élus directement, six pays (38 p. 100) ont opté pour un système proportionnel en totalité ou en partie. Seules trois grandes démocraties occidentales (Espagne, États-Unis et Suisse) ont pour l'essentiel un système d'élection à la majorité simple.

Parmi les grandes démocraties occidentales où les sénateurs sont élus indirectement (Allemagne, Autriche, France et Pays-Bas), trois font leur choix par un système proportionnel; en Allemagne, les membres du Bundesrat sont choisis parmi les membres des gouvernements des länder (États).